

Discussion Paper

First Ministers' Conference on the Economy

November 27-29, 1978

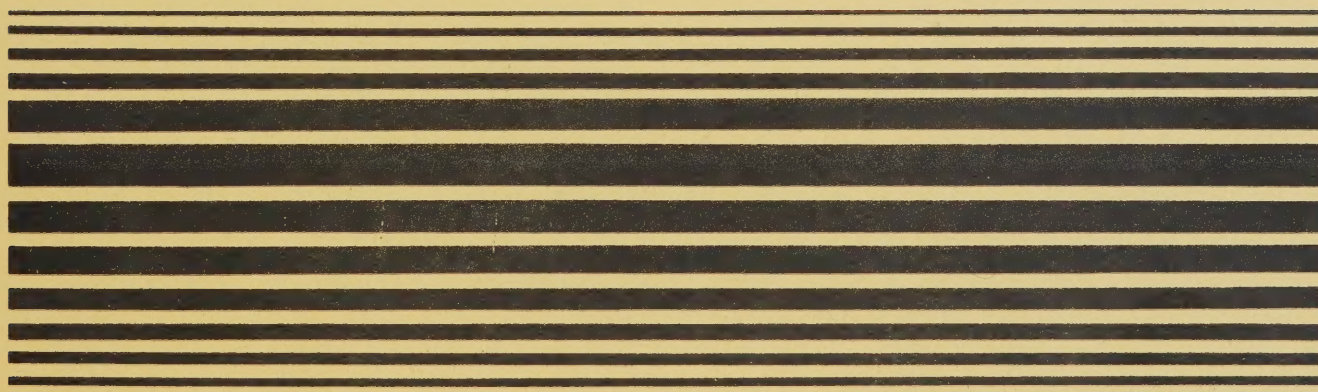
Labour Market Policies

Canada Employment and Immigration Commission

THE LIBRARY

JAN 30 1979

Faculty of Management Studies
University of Toronto



INDEX

	<u>Page</u>
<u>Introduction:</u>	1
<u>Part One - The 1980's: Issues and Challenges</u>	4
Labour Demand	4
Labour Supply	5
Implications of Labour Demand/Supply Issues	6
<u>Part Two - Towards a Strategy</u>	
1. The Sector Task Forces	8
2. The Key to an Improved Labour Market: Better Labour Market Information	8
3. Training and Employability	9
4. The Matching of Workers with Jobs	11
5. Mobility	11
6. Immigration	13
7. Employment Generation	14
8. Income Protection for the Unemployed in the Context of the Social Security System	15
<u>Part Three - Current Issues and Policy Thrusts</u>	16
Commitments Arising from the First Ministers' February Conference	16
Issues Arising from the Employment Strategy and the Federal Expenditure Reductions	17
Longer-Term Issues	
1. Federal and Provincial Responsibilities	18
2. Co-operation with the Private Sector	19
3. Consultative and Co-operative Mechanisms	20
<u>Questions for Further Consideration</u>	21

LABOUR MARKET POLICIES

INTRODUCTION

The federal government's economic program announced by the Prime Minister on August 1 is based on the fundamental principle that an efficient and competitive private sector should play the main role in assuring Canada's economic growth. This principle was recognized by the First Ministers at their February 1978 Conference, through their decision to establish Sector Task Forces to make recommendations on how to strengthen Canadian industrial competitiveness. It follows from the above principle that the government's demands on total resources should be generally reduced so that the dynamism of business may be enhanced and the purchasing power of consumers increased.

In terms of the labour market, this principle means that governments should intervene specifically to act as catalysts in promoting self-reliance. On the demand side, emphasis should be shifted to private sector employment development, helping industry employ Canadians, particularly young jobseekers. On the supply side, continuing attempts should be made to increase incentives to work and remove barriers to employment which could arise through a lack of appropriate skills.

In the area of employment development, the government brought forward, in September, a new, expanded and reoriented Employment Strategy for 1979-80. In keeping with the government's resolution to reduce its spending, the increased funding for the Employment Strategy has been the result of a reallocation of funds saved by spending cuts throughout the government. The main features can be summarized as follows:

- streamlined employment tax credit program to persuade employers to expand their work forces by lowering the cost of labour for new jobs;
- expanded industrial training program, including a specific element to help employers overcome critical trade skill shortages;
- expanded Job Experience Training program to encourage employers to provide meaningful work experience for new entrants to the labour force, thereby eliminating one of the chief barriers to employment of young Canadians;
- expanded youth employment programs, to supplement the preceding;

- expanded programs for disadvantaged communities and people, to foster self-initiative through the new Local Economic Development Assistance and the Local Employment Assistance programs;
- continued "Economic Growth" component of Canada Works direct job creation program, to foster regional/local development opportunities; and community-based Canada Works program, more focused on reducing the impact of unemployment in hard-hit communities.

In addition the Employment Strategy provides for new measures to deal with industrial change and development, including portable wage subsidies, and a more strategically directed mobility assistance program.

In all, the strategy is budgeted at \$710 million in 1979-80, to create 113,000 work or training years, involving some 368,000 people. The \$710 million will consist of \$570 million in cash expenditures, \$100 million in foregone tax revenue, and \$40 million in unemployment insurance funds used for Job Experience Training.

These are the measures put forward by the federal government at this stage to stimulate employment directly, in addition to the measures taken to further stimulate economic and industrial development and which create additional employment opportunities.

Changes in the Unemployment Insurance program will result in government savings of approximately \$675 million in 1979-80 and \$885 million in 1980-81. Savings to the private sector, once the changes are fully implemented in 1980-81, will be \$50 million.

These changes consist of the following:

- higher entrance requirements for repeaters, to break the cycle of reliance on UI that some claimants have built up;
- higher entrance requirements for new entrants and re-entrants to the labour market, to encourage such individuals to establish a more permanent attachment to the active work force;


- increases in minimum insurable earnings, to increase incentives to work and to eliminate inequities;
- reduction of the benefit rate (from 66 2/3% to 60% of weekly insurable earnings), to reduce the disincentive to return to work;
- recovery of benefits from high income claimants, so that the pattern of distribution of resources is more in accordance with need;
- rationalization of the financing of "labour force extended" benefits, so that the cost of these benefits be shared by the employers, employees and the government as is the case with initial benefits since both are related to the length of insurable employment.

These amendments are seen as a step in a reorientation of federal intervention in the labour market, in a strategy designed, in the long run, to reduce dependence and enhance the capacity of Canadians to help themselves in achieving the rewards of their working life.

In addition, the developmental use of UI funds, which was authorized by Bill C-27, is already in effect for training; the effectiveness of work sharing is being tested and a decision will soon be made as to its future. The government will shortly be experimenting with projects involving the use of UI funds for job creation, particularly the placement of youth in private sector employment under the Job Experience Training program.

With these various measures, the government is moving towards closer integration of the unemployment insurance program and the various employment programs, so that federal activities in the labour market can become increasingly complementary.

The object of this paper is to explore the challenges and opportunities in store for the Canadian labour market, and to suggest for consideration and discussion some possible options and future orientations with a view to ensuring that Canada takes full advantage of these challenges and opportunities.



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118485770>

PART ONE - THE 1980's: ISSUES AND CHALLENGES

There is considerable public debate at the present time on the problems, issues and challenges facing the Canadian economy during the 1980's. From this debate, a number of dominant themes emerge, among which the following are of importance to employment and labour market policies.

Labour Demand

- Changes in international comparative advantages will result in large shifts in the relative importance of the various industries within the Canadian manufacturing and processing sectors and perhaps even more importantly, pronounced regional shifts; these changes may be significantly accelerated as a result of the Multilateral Trade Negotiation exercise.
- Further, while there may be some important increases in employment above the present levels in the manufacturing and processing sectors, these will by no means be sufficient by themselves to fill the gap between labour supply and demand.
- In the primary sector, increasing employment opportunities in the energy field are likely to be partially offset by losses in other fields, especially agriculture.
- The tertiary sector (services) has accounted for most of the employment growth during the last three decades. The rate of further growth of public and para-public services is limited by two main factors:
 - (a) a decreasing rate of population growth with a consequent diminution in the demand for services, and
 - (b) governments' restricted expenditure policies.
- The demand for other services stems from increased production of goods, from increased personal disposable income or from foreign sources such as tourism. This demand will depend critically on the fiscal and monetary measures adopted.
- To the extent that the longer run private tertiary sector employment growth is not sufficient to meet labour force growth, reconsideration may have to be given to

current restrictive policies on public service employment. (This has already happened in the United States, at least at the federal level). There may be a need throughout the 1980's for direct government creation of 'para-public' jobs, especially for disadvantaged workers or communities.

- An additional serious and complicating factor affecting the demand for labour in the 1980's will no doubt continue to be regional disparities. This will call for innovative and more effective policies and programs of economic development, particularly in many areas east of the Ottawa River and (for native people particularly) in the northern parts of other provinces as well as the Territories, if the serious current unemployment levels in these areas are to be reduced.

Labour Supply

- The number of school leavers looking for jobs will start to decline early in the 1980's, slowing the growth of the labour force.
- The labour force will grow older as the proportion of 15-24 year olds falls from 27% in 1977 to 19% in 1990, while that of 25-44 year olds rises from 45% to 57%. Concurrently, the overall education of the labour force will increase, as the better educated youth replace the older less-educated workers (it is estimated that by 1986, 42% of new entrants will have at least some post-secondary schooling).
- It seems reasonable to assume that, with a sustained employment increase, the female participation rate could increase by about 1.0 percentage point per annum on average; with a slower rate of employment growth, the increase in the participation rate might be only 0.5 percentage point per annum on average.
- With an assumption of low annual labour force growth of 1.9%, the labour force would grow from about 11 million in 1978 to 12.6 million in 1985. With a higher assumption of 2.2%, the labour force would reach 12.9 million in 1985. Both these rates are lower than the 3.4% annual average since 1971.

Implications of Labour Demand Supply Issues

(a) Employment Generation

The economy will continue to face the challenge of providing additional employment at least sufficient, not only to meet the increase in the size of the labour force, but also to reduce the rate of unemployment. It is not envisaged that this problem will be as severe in the 1980's as it was in the 1970's. On the assumption of low labour force growth, it would be necessary to create approximately 1.8 million new jobs to reduce the unemployment rate to 5.5% by 1985 (about 260,000 a year or 2.5%, which is comparable with that achieved over the last 25 years).

On the assumption of a higher labour force growth, it would be necessary to create roughly 2 million jobs by 1985 to achieve the 5.5% unemployment rate by that year. This amounts to approximately 280,000 or 2.7% per annum.

A specific aspect of employment generation calling for attention will be the creation of additional employment opportunities for disadvantaged workers. The magnitude of the problem of such workers will have been increased as a result of the protracted period of high unemployment which has made it relatively more difficult for those on the margins of the active work force to gain or regain stable employment.

(b) Shifts in the distribution of the labour force by sector, occupation and region

During the 1980's Canada will face a major task in the continuing process of modernizing its economic structure and adapting its institutions to the challenges of international competition. This competition will be intensified as a result of multilateral trade negotiations. In this context, government programs designed to enhance mobility or reduce barriers to mobility will assume greater importance.

(c) Quality of Jobs

One of the difficulties of the process of structural changes will be the increasing qualitative gap between the types of jobs available and work aspirations. This may lead to increased job dissatisfaction and, in turn, to reduced productivity.

More jobs tend to be created in low-wage industries than in high wage ones. This has come about as a consequence of the shift to the tertiary sector, and has occurred in spite of the large employment growth in the public and para-public sectors which generally offer "good" jobs in terms of wages, working conditions, fringe benefits, job security and opportunities for advancement. Only three in ten new private sector jobs can be rated good by these criteria, according to Eli Ginzberg, Chairman of the US National Commission for Manpower Policy. And contrary to previous experience, the gap between high and low wages is now widening.

As a result of these and other trends described earlier, there will be increased competition for the "good" jobs, while poor work motivation (and hence reduced productivity) may become a widespread problem. As we move into the 1980's, efforts to improve worker motivation through job enrichment and increased industrial democracy may command a high priority.

- (d) At the same time, considerably greater care will have to be given to the tailoring of the immigration program to the evolving conditions of the labour market, particularly to ensure that Canadian workers are not displaced or excluded from employment as a result of the selection criteria applied to the immigration program. Specifically, consideration must be given to whether immigrant selection should continue to emphasize high levels of skills, when there are large numbers of well-educated young Canadians aspiring to such employment. The feasibility of reorienting immigration selection around entrepreneurs, refugees, relatives of Canadians, and persons with a high degree of intelligence, determination and personal suitability should be explored.

Note: This paper will not deal with issues relating to the volume of immigration, which is discussed in the government's recent submission to Parliament on "Immigration Levels" - see Annex I.

PART TWO: TOWARDS A STRATEGY

1. The Sector Task Forces

The cornerstone of the federal economic program is that a competitive private sector should play the major role in Canada's economic growth. First Ministers explicitly recognized this at their February 1978 Conference when they established twenty-three Sector Task Forces, each with the mandate to make recommendations for government and private sector action to improve the sector's competitiveness. The Task Forces made sector-specific proposals as well as recommendations in other broad "framework" policy areas, including "labour market policies".

Regarding the latter, major Task Force recommendations related to an increase in resources for training in higher-level blue-collar skills, for more emphasis on industry-based training, for the computerization of CEIC information systems to match skills and jobs, for more funding and flexibility for mobility programs, and for the more productive use of UI funds. In presenting the central elements of a labour market strategy, the following discussions strongly reflect many of the Task Force recommendations.

2. The key to an improved labour market: better labour market information.

Accurate, comprehensive and up-to-date labour market information is a necessary ingredient to the planning and implementation of active manpower policies and programs in both the public and private sectors. Facts about people in the labour force and about the jobs available to them, not only for today but also for tomorrow, are the essential elements of labour market information. These facts are necessary, not only for governments to plan their programs, but also for people to plan their working lives.

Future-oriented labour market projections are not only essential to governmental program development, particularly in the area of educational planning and career counselling, but also to manpower planning units in private firms or professional associations for the development of effective personnel recruitment policies and on-the-job training programs; and to individuals interested in planning their careers.

Despite the developments that have taken place to date, and the moderate successes enjoyed, the area of occupational projections has not been fully developed, nor have its applications been totally exploited. The major shortcoming with occupational projections is the lack of medium-term occupational supply data. Without it, no

clear picture of medium-term occupational imbalances can be drawn. As it is such imbalances which are the focus of manpower activities and career plans, their absence reduces the usefulness of existing forward-looking occupational information.

A concerted thrust into the 1980's will address itself to the projection of medium-term occupational supply and imbalances data. The success of this undertaking will yield clearer targets at which to direct Canada's immigration, labour market and employment policies and programs.

3. Training and Employability

The efficient working of the labour market depends among other things on a reasonable match between the education and skills of the labour force and the needs of the economy. In particular, the process of technological change and the need to encourage a transfer of resources into higher-productivity sectors suggest that the development of high-level skills will have to become an increasingly important element of economic policy over the longer term.

Despite generally higher education levels (and consequent high worklife expectations), too many people graduating from the school systems are ill-prepared to enter the labour market, as has been documented in a recent OECD country review of the Canadian education system.

As a result, federally-funded manpower training programs have in the past been forced to place an excessive emphasis on entry-level, basic skills training, to the detriment of the higher skill areas.

Present federal policies underlying the financing of training have already been the subject of evaluation and extensive consultation with provincial governments. The first resulting shift in emphasis relates to measures to encourage skill training, particularly industrial training, and to phase down the involvement in general academic upgrading. The second reorientation relates to the allocation of funds, over and above guaranteed minima, to those regions of the country where there is stronger employment growth and job opportunities are more abundant. In addition, where training activities remain focused on areas of high unemployment the possibility of a program linkage between occupational skill development and geographical mobility to areas of employment growth should be explored.

The private sector should be encouraged more actively by governments and in consultation with them to introduce some measure of planning with respect to its own manpower requirements, perhaps

through industrial associations. The approval of employment visas, for instance, could be tied in more extensively with a commitment by the employer to promote training of Canadians, thus reducing future needs for workers from abroad.

Central to such a development is a closer linkage between industrial and trade policies and measures to promote training initiatives on the part of the industries concerned to ensure the jobs involved are filled to the extent possible by Canadians. Training policy initiatives in this context will be based upon the expanded involvement of employer associations and industry sector groups and the development of increased industry responsibility to train for the skills required in its work force. Measures to expand industrial training in higher-level blue-collar skills are particularly critical in the manufacturing sector, where the magnitude of skill development has fallen far below industry requirements in the past, and significant steps have already been taken in this area.

Measures to expand industrial training will require a number of major program adjustments. An important requirement is the need to facilitate retention of apprentices in times of cyclical downturns or other lay-off situations. There is evidence that once laid off, a large number of apprentices take other employment, often unrelated to their trade, and never return to complete their training.

The Canada Employment and Immigration Commission has been carrying out major studies to determine the specific skills actually used in work performance and to determine the communality of skills across occupations. These studies, called Generic Skills, have already resulted in extensive curricula changes in the BTSD Programs. Further studies are expected to result by the early 1980's in:

- a) the development of a system to purchase specific skills to complement the existing occupational course purchase method;
- b) the identification of transferable skills so that clients can readily be moved from occupations with low demands to occupations with high demands.

4. The Matching of Workers with Jobs

The central strategic issue facing agencies responsible for the matching of workers with jobs is the collection and dissemination of accurate, adequate and up-to-date information on the changing conditions of demand and supply in the labour market. This observation reinforces the importance of the points made in Part Two under the first heading of "The key to an improved labour market: better labour market information".

The matching processes, including the counselling of workers in the context of the increasing complexity of the labour market, will be enhanced through computerization of information on job availabilities. This will improve the speed with which job opportunities can be filled and also broaden the search area both for employers and job seekers. Preliminary steps have been taken to computerize the system for recording, accessing and displaying job orders in particular areas and as soon as results are evaluated to determine the most effective approach, high priority will be given to its extension on a national basis.

One of the dilemmas of any governmental employment service is the striking of an adequate balance in efforts to serve "hard to place" clients and efforts to service its wider clientele. In an era of persisting high unemployment, it may prove difficult to do much better than to hold the line on actual resources allocated to this area, while avoiding large swings in the extent of support afforded to particular groups.

With these constraints, it is therefore of even greater importance that any programs for assisting those with special needs be as effective as possible and that the equality of access to employment opportunities is actively promoted through affirmative action programs. By providing a fast and good quality referral service, sensitive to employer needs, the aim should be to establish a climate in which there is better acceptance by employers of those with special needs but who can adequately perform the duties expected of them.

5. Mobility

In the 1980's, Canada will have to rely more heavily on internal geographical mobility as a labour market adjustment mechanism than it did in the 1960's and 1970's. Economic and trade developments may require a considerable reallocation of Canada's resources, directed by industrial and regional adjustment policies. Redeployment of manpower away from declining sectors and towards expanding sectors will form a central element in this adjustment.

In dealing effectively with increased employment dislocations and expansions anticipated as part of the industrial adjustment process of the next decade, mobility programs must be capable both of facilitating the recruitment efforts of individual firms encountering employment expansions and of assisting the workers involved in individual large scale employment dislocations.

Incentives to the individual mover may be complemented by incentives to the firm itself which will directly induce it to hire workers from elsewhere. One major measure in this area is the Portable Wage Subsidy under which individuals, permanently laid off under certain carefully defined circumstances, will "carry with them" a wage subsidy to which any new employer in another geographical area would be entitled. To encourage retention and permanent re-establishment of the worker the portable wage subsidy might last more than one year.

Other strategic issues to be faced are institutional obstacles to mobility and the extent to which government programs and transfer payments inhibit mobility. Specifically, continuing and indeed increased attention must be directed to institutional obstacles to inter-provincial mobility resulting from the lack of uniform standards of professional licencing bodies or skill trade certifications, the incompatibility of provincial school systems, the frequent lack of portability of pensions, and government regulations of various types.

Finally, intensified examination of the trade-offs between mobility and programs which increase the "stay" option must be undertaken. For example, it is very likely that large inflows of federal funds into the high-unemployment regions of Canada have already altered the perceptions of a sufficient number of potential migrants to contribute to lower out-migration from, and higher in-migration to, these regions.

6. Immigration

The new Immigration Act, with its statement of immigration policy objectives and its wide ranging new provisions, has set the stage for an era in which responsiveness to domestic conditions will be the keynote. An early action taken in this respect has been the signing of agreements with individual provinces by which mechanisms are being set up for the discharge of the respective responsibilities of Canada and the provinces in relation to immigration and the admission of temporary workers.

As industrial manpower adjustment plans are developed, and related training programs are set into place, it will be possible to shift away from using immigration as a tool for short-term labour supply adjustment. As a corollary, it is necessary that a selection system oriented towards the medium-term outlook rather than the current or historical labour market conditions be developed.

In particular, an effort should be made to increase the already significant flow of immigrants with investment capital, or who possess technical and managerial skills that could benefit the Canadian economy.

At the other end of the occupational scale, it is foreseen that by the mid-1980's the problem of the quality of the jobs offered to the Canadian labour force might become acute. In Europe, immigrants or "resident" workers from lesser developed countries have been relied upon to take hard-to-fill jobs. For such people, the availability of these jobs, however unappealing to Canadians, is a considerable improvement over their situation at home, to the extent that they are still able to save on their low pay and send part of such savings to their families. These transfers, while marginal in terms of the host country's balance of payment, sometimes constitute a significant proportion of the sender country's currency intake.

Canada has generally resisted the option of temporary movements of low-skill foreign workers in the belief that the European experience with such movements demonstrates substantial social problems. Nevertheless, temporary workers in the fields of agriculture and domestic service have been entering Canada in large numbers and care must be exercised lest this expand and proliferate.

Consideration might be given to admitting more immigrants with lower skill levels, provided they had personal qualities needed to adapt and succeed in Canada.

In view of the fact that immigration is a concurrent jurisdiction of the federal and provincial governments and that it has important effects on all provincial labour markets, close co-operation will continue to be required in both policy formulation and program administration.

7. Employment generation

The federal and provincial governments have for a number of years now complemented macro-economic and sectoral policies with direct or indirect job creation measures designed to fill part of the gap between employment levels resulting from these policies and the actual supply of labour.

Community-centered direct job creation projects were originally developed as a response to the paradox that manpower resources, on the one hand, remained idle on a seasonal or cyclical basis while, on the other, needed goods or services were not provided. They have the advantage that they can be effectively targeted in specific areas or towards specific groups/individuals for specified periods of time. As such, they remain an essential element of strategies aimed at specific pockets of unemployment.

In many cases, however, direct job creation projects could only alleviate the symptoms of a particular situation; as unemployment grew and became more widespread, they appeared to operate only at the margin. This has led to a reorientation, in consultation with the provinces, of the federal program towards economic growth activities capable, in time, of generating viable, self-sustaining employment. This, of course, is part of the general thrust of the Employment Strategy recently announced by the federal government.

These shifts in direct job creation policy, whereby the essentially short-term nature of job creation programs is linked with the resolution of longer term problems, need to be further developed and consolidated in the 1980's. This will involve actively exploring additional ways in which direct job creation resources can play a significant and concerted part in the redirection of economic growth and the reduction of inequities in the distribution of employment opportunities among regions. It will also entail the possibility of a strategic application of direct job creation toward the needs of specific groups in the labour market.

In particular, there will be a growing need to provide special assistance to those communities which will be severely affected by the industrial adjustment process. This need could well become the principal focus for direct job creation initiatives as the relative importance of the cyclical components of unemployment decrease.

A number of governments, in Canada and abroad, are now experimenting with wage subsidization programs as an instrument to create new private sector jobs.

Canadian programs such as the Job Experience Training (JET) and the Employment Tax Credit Program appear to be a cheap, highly effective means of expanding employment opportunities. They will, however, have to be carefully evaluated before a decision is taken to continue or expand them beyond current commitments. They are also less likely to have a high impact in areas of high unemployment than direct job creation programs of a para-public nature.

8. Income Protection for the Unemployed in the Context of the Social Security System

The central issue for policies in the income support and re-distribution field is, of course, the difficult task of striking an appropriate balance between reducing the economic and social hardship of the unemployed workers who lack financial resources and maintaining incentives for productive employment.

The changes recently announced to the Unemployment Insurance program should go a long way in lowering program costs and reducing work disincentives inherent in any such program.

It is contended, however, that the program is still giving too much emphasis on the "income distribution-welfare" side, and that the program should revert to the purer "insurance principles" on which it was initially based. It is also often argued (and sometimes by the same people) that the program should only be directed to those in need and specifically that benefits ought to take total family earnings into account (the latter argument is based on estimates that in 1978 about 75% of families have at least two wage earners).

In the longer run, a conceptual review of the UI program, in the context of an evolving social security system, is imperative, so that the aspect of "meeting needs" as distinct from the purer "insurance" aspect can be clarified.

PART THREE - CURRENT ISSUES AND POLICY THRUSTS

Commitments Arising from the First Ministers' February Conference

At the February First Ministers' Conference, a commitment was made 'that immediate and high priority be given to strengthening man-power training and placement programs with particular attention to youth, women, workers affected by lay-offs, disadvantaged groups and areas of highest unemployment'. Agreements stressing the higher priority attached to the kinds of training programs which lead to productive jobs have now been signed with all but one of the provinces. These agreements also elicit closer co-operation between governments on the setting of training priorities to enhance employability.

In the Employment Strategy, \$101 million was provided exclusively for skill training. Of this total, \$20 million will be used for the development, with the provinces and the private sector, of measures to help industry overcome critical trade skill shortages. A further \$43 million will be made available for skill training in and by industry, and the remaining \$38 million will be used to cover the institutional costs of increased skill training for industry. This brings the total federal funding of occupational training, including the contribution of the UI Program to more than \$700 million in 1979-80.

A further commitment was to the effect 'that continuing attention be given to the innovative use of unemployment insurance funds for productive employment and job-creation'.

Since that time pilot projects under work-sharing agreements have continued and at the present time of the 22 signed, 15 have been completed and the results are being evaluated.

For 1978-79, some \$35 million in additional funds was made available for training because of the integration of unemployment insurance and training allowances, and \$146 million in UI funds has been approved for payment to trainees eligible for UI benefits.

Guidelines have been developed for the use of UI funds for job creation and informal consultations are taking place between governments with a view to setting up a pilot project in each province in the near future.

A further initiative, the Job Experience Training program, is expected to provide private sector employment and work experience to over 63,000 youth in 1979-80. In the case of those eligible for them, unemployment insurance benefits will be used to cover the cost of the wage subsidy involved. This productive use of unemployment insurance benefits will enable a \$55 million program to be mounted of which \$40 million will be drawn from the UI account.

The above commitments are fully in line with the strategic thrusts identified in the previous section.

Issues Arising from the Employment Strategy and the Federal Expenditure Reductions

The key objective of the Employment Strategy for 1979-80 was that of increasing the employment and employability of Canadians. This was to be achieved by a re-allocation of the funds resulting from federal expenditure reductions.

The strategy, which forms an integral part of the economic programs to support and stimulate private sector growth, places strong emphasis on helping industry train and employ Canadians, particularly young jobseekers.

This change of emphasis, which again is fully compatible with the strategic thrusts outlined in this paper, raises a number of important issues both in respect of the program elements and the net effect of the overall distribution of Employment Strategy funds in relation to the federal expenditure reductions.

Under the Employment Strategy, Canada Works will be funded at a somewhat lower level with more emphasis being placed on the new "private sector" Employment Tax Credit Program and Job Experience Training Program. These latter programs are expected to have substantial impacts - but largely in the more industrialized lower unemployment regions.

In order to achieve a better balance in the strategy and help offset changes in Unemployment Insurance, there is, therefore, a need to redirect a greater share of Canada Works funds to high unemployment areas.

As well as continuing the "Economic Growth" component of Canada Works which is aimed at fostering regional/local development opportunities, the Employment Strategy also introduced the Local Economic Development Assistance Program (LEDA) designed to stimulate and assist local private sector employment and small business development, and to stimulate community participation in, and responsibility for, that process.

This program, aimed at very small businesses, will be complementary to existing federal and provincial business assistance programs. No LEDA will be established without provincial agreement and the issue raised here is how best to ensure that complementarity is indeed achieved.

A major review of the Manpower Mobility Program is at present underway with specific consideration being given to the use of the program in dealing directly with employment dislocations and expansions anticipated as part of the industrial adjustment process of the next decade.

Incentives to the individual mover could well be complemented by incentives to the firm itself, which could serve as an inducement to hire workers from elsewhere. One major measure in this area is the Portable Wage Subsidy under which individuals, permanently laid off, would carry with them, under certain carefully defined circumstances, a wage subsidy.

Longer-Term Issues

1. Federal and Provincial Responsibilities

Provincial governments have responsibility for a wide range of programs which impact on the labour market. Not the least of these is education. Other important provincial areas are legislation and regulations relating to conditions, hours of work, labour/management relations, etc. While provinces are quick to criticize federal policies and initiatives in this field and to seek full consultation in the determination of federal policies and programs, the reverse has not been true. It is clearly essential that both consultation and co-operation be a "two-way street" if federal and provincial efforts in the labour market are to be in harmony.

The overall federal responsibility for the management of the national economy with its consequential employment and labour market implications, the federal government's general constitutional responsibility to maintain inter-regional co-operation and linkages, and the federal government's primary responsibility regarding Canada's international obligations cannot be fulfilled without an integral involvement in and responsibility for labour market policies and programs. If provinces are to have full and equal voices in respect of federal employment policies and programs, then the federal government must be free to comment on provincial activities impacting on the labour market.

The enhanced role of both provincial and federal governments since the 1950's and 1960's underlines the necessity for more concerted effort. In fact, substantial steps have already been taken to achieve greater co-ordination and improved consultation through regular

meetings of ministers and deputy ministers with labour market, employment, and social assistance responsibilities, meetings of the Manpower Needs Committees, as well as a multiplicity of ad hoc meetings on specific subjects. More recently, federal/provincial agreements have been signed in the fields of immigration and training.

The question arises as to what further steps in the short, medium, and long term might be taken to establish a more concerted approach.

In the first place, consideration should be given to the adequacy of the extent of specialization of effort. Clearly, the provinces have the primary role to play in education and the federal government plays a complementary role through the financing of substantial training programs designed to meet skill shortages in the labour market. At the other end of the spectrum, the federal government has played the major role in placement and mobility programs; some provinces recently have agreed to support that federal role through use by their various government departments and agencies of federal placement facilities.

There has been some confusion of roles in the field of vocational counselling. In the view of the federal government this is an ideal area in which to reduce duplication and increase complementarity of effort. The provinces obviously have the responsibility to provide counselling within the school system. The federal government can, however, play an important supportive role by the provision, through the school authorities of data on the operation of the labour market and the availability of jobs, analysis of skill and other requirements of various jobs, etc. The use by provinces of the federal government's program of CHOICES is an important example of this kind of co-operative relationship. The federal government can and should continue to provide employment counselling to those who have left school, entered the labour market and are in need of advice about jobs.

2. Co-operation With the Private Sector

The relationships between the two levels of government and the private sector are equally important. The private sector remains the main source of jobs, and one of the main functions of both levels of government is to help the private sector improve the operation of the labour market. Indeed, the fundamental underlying objective of governments should be to serve as a catalyst for innovation and self-reliance on the part of the private sector.

One of the most recent and promising examples of consultation and co-operation with management and workers has been the work carried out by the above mentioned twenty-three Sector Task Forces and their Second-Tier Committee, which was subsequently established to consolidate the Task Forces' recommendations into one report. The degree of success achieved in this exercise raises the question of the desirability of establishing new and more continuing linkages between sectoral business/labour representatives and federal/provincial labour market authorities.

3. Consultative and Co-operative Mechanisms

An essential dimension of a more effective approach to the promotion of the improved functioning of the labour market is the adaptation of individual programs and the mix of programs to the quite different needs of the various regions of the country. For example, the stimulation of private sector employment through such programs as Job Experience Training (JET) and Employment Tax Credits (ETC) may be expected to have a greater impact in provinces with a more buoyant economy. Direct Job Creation, as for example Canada Works, might be expected to be more appropriate in parts of the country suffering from chronically high unemployment rates.

In the past, some of the consultative and co-operative mechanisms have hindered rather than helped the achievement of this goal. For example, the funding and programming arrangements for federal/provincial agreements for training have not taken adequate account of other labour market programs such as direct job creation.

These factors suggest that a future approach must be more squarely based on a greater differentiation in the mix of programs for each region. One concrete approach would be the development of umbrella agreements between the federal government and individual provinces which would outline a strategic approach to labour market needs for a period of several years and propose mixes of federal/provincial programs to meet these needs.

Initially, only a limited number of key programs might be included in such an agreement but as co-operative and consultative mechanisms developed, this could be extended to include the full range of federal and provincial labour market programs. The participation of the private sector in discussions leading to the determination of an appropriate mix would greatly enhance its relevance and subsequent impact, and ways by which such participation might be achieved should be actively explored.

Questions for Further Consideration

1. How can the federal and provincial governments and the private sector co-operate in developing labour market information, both for use in labour market planning (by public and private bodies) and by those responsible for vocational and employment counselling?
2. What adjustments need to be made in skill training strategies and delivery systems to meet the skill needs of Canada in the 1980's?
3. How can the Employment Strategy funding and mix of programs be tailored to the needs of high unemployment areas while funding activities which will contribute to continued economic growth?
4. What is the extent of employment problems of disadvantaged and handicapped workers and what steps can be taken to give them greater access to opportunity? To what extent should "Affirmative Action" be taken?
5. What are the barriers to geographic labour mobility and what can the federal and provincial governments, and the private sector, do to overcome them? How can mobility assistance facilitate the industrial adjustment process?
6. How can the Unemployment Insurance Program and other social security programs be harmonized more effectively for the 1980's?
7. How can governments and the private sector co-operate to reduce the high level of youth unemployment and underemployment in Canada?
8. Should immigration selection policy be changed for the 1980's from the policies in effect since 1967?
9. What can be done to improve the quality of jobs in Canada?
10. How can labour market institutions link effectively with the developing sectoral consultative process?
11. What can be done to clarify federal and provincial roles in the labour market and for enhancing specialization and complementarity to achieve greater effect at an economical cost?
12. What consultative and co-operative mechanisms are needed to improve federal/provincial private sector relationships in the labour market?

Annex I

Annual Report to Parliament
on Immigration Levels
1978

C O N T E N T S

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1
I. THE DEMOGRAPHIC CONTEXT	2
A. <u>International Trends</u>	2
B. <u>Canadian Trends</u>	7
II. THE LABOUR FORCE CONTEXT	15
A. <u>Labour Force Size</u>	15
B. <u>Labour Force Composition</u>	16
C. <u>Impacts of Immigration</u>	16
III. THE IMMIGRATION PROGRAM	20
A. <u>Composition of the Movement</u>	20
B. <u>Destinations of Immigrants</u>	22
C. <u>Entrepreneurs</u>	24
D. <u>The Shared Jurisdiction</u>	24
IV. THE LEVEL	29
A. <u>The Federal Intake</u>	29
B. <u>Timing</u>	29
C. <u>Demographic Considerations</u>	30

INTRODUCTION

On August 5th, 1977, Royal assent was granted to the Immigration Act, 1976. The Act, and the Regulations under it, were proclaimed in force on April 10, 1978. These were the legislative and executive culminations of a process begun in September, 1973, when the Minister of Manpower and Immigration announced the creation of a Canadian Immigration and Population Study, which would lead to a Green Paper, a nationwide discussion of immigration policy, and, ultimately, new legislation.

For the first time in Canadian history, the Immigration Act of 1976 spells out in legislation the objectives of immigration policy. There is a strong commitment to link immigrant inflow to both economic conditions in Canada and to Canadian demographic needs. Another innovation in the Act is a requirement that the government must determine, in advance, targets for future levels of immigration. To this end, the Act requires that the Minister of Employment and Immigration report annually to Parliament on immigration levels; that these levels be set after consultation with the provinces; and that the relevant demographic considerations be spelled out. The report which follows seeks to fulfil these requirements.

I. THE DEMOGRAPHIC CONTEXT

A. INTERNATIONAL TRENDS

1. Natural Increase

The rate of world population growth, which had risen fairly steadily after the end of World War II, has peaked within the past five years and now appears to be declining. From 1970 to 1977, birth rates in developing countries (excluding China) fell from about 42 to just under 36 per thousand population: a six-point drop in seven years, compared to a two-point decline in the previous twenty. The recent reduction reflects rapid declines in certain countries. Many other nations have, however, been almost totally unaffected by this trend.

Birth rates in developed countries have also fallen, but the rate of decline in family size (fertility) is now tapering off, and in a few instances has even been reversed. (The decline in fertility appears, however, to be accelerating in developing countries.)

2. International Migration

Immigration is now focussed mainly into the developed countries, with developing nations the major potential countries of emigration. There are two main types of immigration: migrant labour movements, most usual in the European Economic Community, and permanent settlement immigration, the principal method in North America and Oceania. The European migrant-worker movement which is job-related and not, in theory, permanent, has accounted for a net inflow of 12 million into major western European receiving countries since the end of World War II. More recently, however, the trend has been reversed in almost all the receiving countries, owing to higher unemployment and higher rates of inflation. Return flows appear to be increasing, and are especially substantial to Spain and Italy.

Net permanent settlement immigration to the world's four major receiving countries amounted to over 12 million between 1950 and 1974. The U.S.A.'s share was 8.3 million; Canada's, 2.2 million; Australia's, 1.9 million, and New Zealand's, 200,000. Net immigration during the 1970-1974 period is estimated by the United Nations to have averaged 350,000 per year in the U.S.A., 100,000 in Canada, 60,000 in Australia, and just over 15,000 in New Zealand. Canada, Australia, and New Zealand all have rather similar rates of immigration relative to population size, between 4.4 and 5.6 immigrants annually per thousand population; the U.S. rate is 1.7 per thousand per year.

The relative importance of past immigration to the four major receiving countries may be demonstrated by the proportion of foreign-born in their populations. Data taken from 1970 and 1971 censuses show that in Australia, one of every five persons was foreign-born; in Canada and New Zealand, one in seven; in the U.S.A., about one in twenty, or five per cent.

3. Immigration and Demographic Policies

Since immigration is the only demographic variable which democratic governments can control fully, each of the four major countries of permanent immigration has given considerable attention, particularly during the past decade, to the role of immigration in shaping its future population. Australia, the U.S.A., and Canada are seeking ways to plan immigration to support population goals.

Australia has long viewed population growth stimulated by immigration as an important way of achieving a range of social and economic objectives. A national population enquiry, established in 1970, issued a report on Australia's population future in 1975. This was followed by a Green Paper titled Immigration Policies and Australia's Population, published in 1977.

In early June, 1978, the Australian Minister for Immigration and Ethnic Affairs announced an immigration policy for 1978 and beyond. The Minister also announced that three-year rolling programs would replace the annual immigration targets of the past. For the first three years, 1978-81, an average annual net gain of 70,000 (or about 90,000 gross) would be sought.

In New Zealand, a policy of "controlled immigration" was introduced in 1974 and was tightened in 1975 pending the results of further study. The government's view is that the present rate of population growth (about 1.5 per cent) is too high, and that restrictions on immigration are one way of lowering the rate. New Zealand does not appear, however, to have considered the long-term levels which would be desirable for future population growth and distribution.

The United States does not have a general immigration ceiling, but the operations of its hemispheric and country quotas have meant that the annual gross inflow has been about 400,000 per year. The Report of the Commission on Population Growth and the American Future, published in 1972, recommended that this level not be increased, and that immigration policy be reviewed periodically to reflect demographic conditions and considerations. The present focus of the American government is on an inter-agency task force which is reviewing

immigration policy. A special committee on population of the House of Representatives (the Scheuer Committee) has also been investigating both U.S. and world population concerns. The committee will consider the effect of several immigration assumptions on the demographic future of the U.S.A.

A number of other developed countries have taken an interest in population issues and their policy implications. Publications include a 1973 report by a population panel in the United Kingdom, a 1977 report by the Royal Commission on Population in the Netherlands, and an ongoing series of studies conducted for the Council of Europe on the implications of population decline in Europe. The response so far seems to be different for western than for eastern Europe. The west seems more concerned to plan for a somewhat older and more slowly growing population, while the east (especially East Germany and Czechoslovakia) is attempting to encourage increased fertility. The consequences for future population growth of a fertility rate which has fallen below the replacement level cannot be overlooked.

In summary, two major trends are discernible: immigration is perceived to be supportive of population policy in those countries with permanent settlement immigration; developed countries are in the process of formulating demographic policies, either through direct attempts to change demographic

variables (fertility or immigration), or in response to the implications of other demographic variables (a changing age structure). Canada continues to be in step with these trends, and the new Immigration Act now links immigration and demographic policy objectives formally.

B. CANADIAN TRENDS

1. Population Growth

Since the turn of the century, Canada's population, about 23.4 million at July 1, 1978, has increased more than fourfold. During the post-war period, the population has grown at an average annual rate of 2.0 per cent. Except for 1973 to 1975, the rate has, however, been declining since 1959.

Population increase has two sources: natural increase (the excess of births over deaths) and net immigration (total immigration minus emigration). During the last thirty years both have been important; natural increase has accounted for three quarters of the population increase in the post-war years, and immigration the balance.

a) Natural Increase

The post-war baby boom boosted the share of natural increase in Canada's population growth, peaking in

1959 (339,000), and dropping to a record post-war low in 1975 (166,000). The downward movement stemmed from a large decrease in fertility since 1959. (The total fertility rate is a hypothetical figure which represents the average number of children a woman would bear if she passed through her reproductive years experiencing the age-specific fertilities of women as calculated for a one-year period. "Age-specific fertility" means the number of births to 1,000 women in a five-year age group during a specific time period.) The total fertility rate fell from 3.9 children per woman in 1959 to an estimated 1.74 in 1977.

b) Immigration

While total immigration can be calculated with precision, net immigration cannot, depending as it does upon the volume of emigration, which can only be estimated, since Canada does not keep records of people who leave the country. Estimates have varied according to the methods of calculation used and the time period for which the calculations are made. Statistics Canada used an estimate of 60,000 per year in its 1974 population projections for Canada and the provinces. Recent research indicates that this estimate will be fairly close to the likely experience in the 1970s as a whole.

A projection involves calculating the numerical consequences of a set of assumptions: that is, a series of trends is taken; the assumption is made that the trends will continue at specified rates; the projection shows the result of the consequent calculations. By making appropriate fertility assumptions, and by varying the rate of net immigration, we are able to project the future size and rate of growth of Canada's population.

Four projections are used here to discuss population growth for the period 1977-2001. The first is based on assumptions of annual average net immigration of 25,000 and a total fertility rate of 1.84 in 1976, falling to 1.7 in 1985 and remaining constant thereafter; the second assumes a net annual average intake of 50,000 persons at that fertility rate; the third assumes annual average net international migration of 25,000 and a total fertility rate of 1.84 in 1976, falling to 1.5 in 1985 and remaining constant thereafter; and the fourth assumes a net annual average intake of 50,000 at the lower fertility rate. Based on these assumptions, Canada's population will be between 26,397,000 and 27,977,000 by the year 2001 (see table.)

The average annual rate of growth will be less than 1.0 per cent, or about half of the average annual growth rate during the 1946-1976 period.

PROJECTED POPULATION OF CANADA, 2001

	Average Annual Net International Migration	
	25,000	50,000
Fertility Assumption "A"	27,224,900	27,977,200
Fertility Assumption "B"	26,397,000	27,131,600

Fertility Assumption "A": 1.84 in 1976, falling to 1.7 in 1985 and constant thereafter.

Fertility Assumption "B": 1.84 in 1976, falling to 1.5 in 1985 and constant thereafter.

2. Population Distribution

Canadians are a mobile people; nearly half the Canadian population changed residence between 1966 and 1971, though most moves were for short distances, usually within the same province.

The Maritime provinces, which were net losers of interprovincial migrants in the 1960s, became net gainers in the 1971-1976 period. Quebec has been a net loser over the period, but its rate of outflow diminished somewhat between 1971 and 1976. Ontario, a large net gainer throughout the 1960s, became a net loser from 1973 to 1976. All three Prairie provinces improved their positions between 1971 and 1976. Saskatchewan had a notable reduction in net outflow, reducing it by more than half, while Alberta more than doubled its inflow during the period. British Columbia continues to attract many interprovincial migrants, although the rate of inflow declined slightly during the 1971-1976 period. The following table summarizes the movement:

NET INTERPROVINCIAL MIGRATION OF CHILDREN AND ADULTS			
	1961-1966	1966-1971	1971-1976
Newfoundland	-15213	-19344	-1857
Prince Edward Island	-2970	-2763	3754
Nova Scotia	-27125	-16396	11308
New Brunswick	-25679	-19598	16800
Quebec	-19860	-122735	-77609
Ontario	85369	150712	-38560
Manitoba	-23470	-40690	-26827
Saskatchewan	-42094	-81398	-40752
Alberta	-1984	32006	58570
British Columbia	77747	114965	92285
Yukon & N.W.T.	-4721	5241	2889

The movement of population into certain parts of the country is usually complemented by a similar surge in immigrant flow into those areas. Provinces such as Ontario, Alberta, and British Columbia, which have by and large enjoyed net gains in interprovincial movements, have received more immigrants proportionately than their shares of the population of Canada. With 55 per cent of the population residing in these provinces, they have attracted almost 75 per cent of immigrants annually.

Interprovincial and rural-urban migration, and the tendency of immigrants to settle in large metropolitan centres, have speeded the process of urbanization. A city often plays a dominant role in attracting population; Winnipeg, for example, has 57 per cent of Manitoba's population. Similarly, Montreal and Vancouver each have around 45 per cent of the populations of their respective provinces. Only about one third of Ontario's population, however, is concentrated in Metropolitan Toronto, although the proportion would be higher if areas adjacent to the Toronto census metropolitan area were included. It is evident that a relatively large proportion of the Canadian population lives in an extremely small part of Canada's total areas.

3. Population Composition

The trend in the age distribution of the population since 1965 has resulted in a relative decline in the proportion

of young persons in the population and a relative increase in the proportion of persons aged 65 and over. The "bulge" in the age structure caused by the post-war baby boom will have disappeared for the most part by the year 2021. It is important to note that only an extremely high level of net immigration (200,000 to 300,000 per year) would affect the age structure significantly.

The importance of the age composition of the population to the social and economic welfare of the nation is indicated by the dependency ratio. It is assumed that the age group 15-64 is the productive segment of the population, and that those under 15 and 65 and over are the dependent segment. Between 1961 and 1976 the total dependency ratio (the ratio of the combined age groups 0-14 and 65-and-over to the 15-64 age group) declined from .71 to .52. This means that 100 earners supported 52 dependents in 1976.

Each population projection indicates a decline in the proportion of persons aged 14 or under throughout the remainder of the century. Those in the age groups 15-64 and 65 and over will increase as a proportion of the population. Expressed in terms of dependency ratios, these trends indicate a decline in the total and youth dependency ratios and an increase in the old age dependency ratio to the year 2001.

There are two important implications of the aging of the population. First, the assumed levels of immigration and fertility will have little impact on the aging process: the existing age structure of the Canadian population will be the prime determinant of the increase in the old age dependency ratio, since, as has been noted, only extremely high levels of immigration could influence the changing age structure of the population. Second, the increase in the old age dependency ratio will more than be offset by a decline in the ratio for youth. Thus, the trend will represent some shift in dependency from the young to the old, but there will be a decline in total dependency. The shift will be accompanied by an absolute growth in the working-age portion of the population, i.e., those between 15 and 64 years. The aging of the population thus implies a relative shift in services from those associated with the young, such as education, towards those associated with the elderly, such as hospital and other health services, pensions, and senior-citizen housing. Because of the accompanying growth in the working-age proportion of the population, and the decline in the youth dependency ratio, the higher aged dependency ratio would not necessarily imply an increased burden on the economy or the population at large to the end of the century.

II. THE LABOUR FORCE CONTEXT

A. LABOUR FORCE SIZE

The Canadian labour force increased between 1951 and 1971 at an average annual rate of 2.5 per cent from 5.2 to 8.7 million. Though the absolute increase of male workers only slightly exceeded that of the female workers, the annual rate of increase for females was more than double that for males, owing to a rapid increase in the female participation rate. Between 1971 and 1977 the labour force increased by 23 per cent, an average annual increase of 3.7 per cent. The number of male workers increased by 16 per cent; female workers rose by 35 per cent. For every nine male entrants to the labour force, there were ten female entrants.

If annual net immigration from 1977 to 1985 amounts to 50,000, about 23,000 net will be added from immigration sources to Canada's labour force each year, assuming that (a) new immigrants will have the same age-sex distribution as those who arrived in 1971-75 period, and (b) their participation rate will remain at the estimated 1977 level. There may well be some labour market shortages in specific occupations and areas by the mid-1980s. Such shortages in specific occupations and areas will be met through careful and positive immigration planning and related manpower programs in that period.

B. LABOUR FORCE COMPOSITION

The increase in the labour force is attributable in large measure to the increasing female participation rate. The total rate in 1966 was 57.3; the male rate was 79.8; the female, 35.4. The total participation rate increased to 61.5 in 1977; the rate for males decreased to 77.7, but the female rate climbed to 45.9. In addition, the last wave of the post-war baby boom is entering the labour force.

C. IMPACTS OF IMMIGRATION

Immigration is one of the major means of altering the size and composition of the labour force. The greater concentration of immigrants within the working age group and their higher participation rates, particularly among females under 55, accounted for proportionately more workers among immigrants than among the Canadian-born. Between 1951 and 1971, net immigration contributed just over one quarter of the increase in the total labour force; natural increase accounted for three fifths, and changes in participation rates for one eighth.

It is also of interest to know which industries and occupations immigrants entered. During the decade 1951-1961, three of five persons entering engineering were born outside Canada. The proportion of the foreign-born among new entrants

to such occupational fields as university teaching, medicine, dentistry, and nursing exceeded one quarter of the total. In several skilled occupations, the proportion of the foreign-born among new entrants was more pronounced. For example, in occupations such as bricklaying, plastering, painting, and tool and dye making, the number of foreign-born entering the labour force far exceeded the number of Canadian-born. Between 1961 and 1971, one quarter of the new entrants to the labour force in professional technical service, and recreational occupations, and one third of new entrants among craftsmen and production process workers, were born abroad. An above-average concentration of post-war immigrants was in construction and manufacturing industries; the lowest concentration was in the primary sector. The table on the following page shows the occupational groups which immigrants have entered.

Nearly three quarters of all immigrants to Canada between 1971 and 1975 were of working age (between 15 and 64). In 1977, the participation rate of immigrants was estimated to be nearly 64 per cent, based on the 1974 participation rate for the foreign-born, and on recent increases in that rate.

Since the mid-1960s, the immigration program has been considered one of the integral parts of Canada's employment and manpower policy. Many adult immigrants come to Canada to accept or seek employment; the state of the labour market is thus of major importance to both immigrant selection and adaptation,

Occupational Groups Destined to Canada

(National Totals)

Occupational Group	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Managerial & Entrepreneurs	2,385	2,566	3,095	3,464	4,368	5,464	6,445	5,763	5,655	4,259
Professional & Technical	29,250	26,883	22,412	16,307	15,262	19,112	21,559	19,821	14,378	10,793
Clerical	12,651	12,222	12,143	9,909	8,549	13,422	15,660	11,803	9,345	7,081
Commercial & Financial	3,195	3,287	3,030	2,486	2,460	3,657	4,119	3,294	2,632	2,232
Service & Recreation	9,235	9,060	7,852	6,387	6,575	11,917	10,739	7,198	5,774	4,733
Transport & Communication	1,257	932	843	740	795	1,261	1,315	1,055	784	503
Agriculture	3,164	2,283	2,129	2,160	2,127	3,068	2,637	1,511	1,162	1,215
Logging	82	115	83	65	77	147	243	144	36	21
Fishing, Trapp. & Hunting	32	17	28	22	16	64	50	27	24	19
Mining & Quarrying	496	389	272	237	144	173	233	178	103	81
Mfgr. Mech. & Construction	30,926	23,443	22,006	16,166	15,389	26,396	34,620	24,696	16,578	12,457
Labourers	2,681	2,018	1,614	1,324	1,184	2,734	1,787	1,183	915	639
Others	92	1,134	2,216	2,015	2,486	4,813	6,636	4,516	4,075	3,592
TOTAL	95,446	84,349	77,723	61,282	59,432	92,228	106,083	81,189	61,461	47,625

since labour shortages in specific occupations can be met, for the shorter term, by immigration, although it is preferable to train Canadians for the longer term.

In the short run, labour market conditions have two major impacts on the immigration program. First, the domestic employment situation affects Canadian attitudes toward immigration. Second, as the chance for employment in Canada decreases, the number of applicants for immigration to Canada will decrease, because as word of the Canadian economy reaches the ear of prospective immigrants, they are less inclined to seek to come to Canada, although the degree of interest will vary according to the income difference between Canada and the source country.

But the impact of immigration on the labour market is more complex than is usually recognized. Immigrants themselves create jobs in Canada, and the number of jobs is not fixed or static, but is generally growing. Additional openings are created by immigrants who, after all, purchase Canadian goods and services. Thus immigration affects both labour market demand and supply; the effect of more workers during times of employment difficulties is to a large extent offset later by the job creation brought about by increased demand.

III. THE IMMIGRATION PROGRAM

A. COMPOSITION OF THE MOVEMENT

Having looked in general terms at the impact of immigration on population and the labour market, it is necessary to examine more closely some of its specific effects. This requires consideration of the relative size of different classes of immigrants expected to be admitted to Canada in the next year. Although Canadian immigration policy is strongly oriented to the labour market, at present about half of the inflow is comprised of family, refugee, and other humanitarian classes.

LANDINGS BY CLASS, 1975, 1976, 1977*

	1975	% of Total Inflow	1976	% of Total Inflow	% Change	1977	% of Total Inflow	% Change
Sponsored	64,325	34.2	61,842	41.4	-3.9	52,347	45.6	-15.4
Nominated	46,996	25.0	38,562	25.8	-18.0	28,742	25.0	-25.5
Independent	76,560	40.8	49,025	32.8	-36.0	33,825	29.4	-31.0
TOTAL *	187,881	100.0	149,429	100.0	-20.5	114,914	100.0	-23.1

*Includes refugee and humanitarian intake.

Thus the volume of family class (formerly sponsored) immigration constitutes a "floor" for the program, since the Act seeks to facilitate family reunification, and the first priority in the processing of applications is assigned by the Regulations to

members of the family class and to refugees. Moreover, parents under 60 are now admissible as members of the family class; they were formerly admitted as nominated relatives. There may therefore be a backlog of potential family-class immigrants which will increase, in the short run, the total number of family-class immigrants. Any resulting bulge in family-class immigration is expected to continue in 1979. In the absence of large-scale immigration to Canada of other classes, it is expected that there will be a decrease in family class admissions in future years, because permanent residents who arrived during earlier periods of high immigration will already have been reunited with their close relatives. Although family class immigrants are not selected on the basis of educational, occupational, or other labour market criteria, about a third of family class immigrants intend to enter the labour force.

Refugees are also granted top priority in the processing of immigrant applications. They are selected on humanitarian grounds. Their potential for satisfactory adjustment to the labour market is taken into consideration during the processing of their applications; this is not, however, necessarily a determining criterion for admission. The number of refugees who will seek admission in the future is difficult to forecast because most refugee movements arise in response to specific, often unforeseen, events abroad, but the movement should tend to be balanced over a longer period.

REFUGEE AND HUMANITARIAN INTAKE, 1973-1977			
<u>Year</u>	<u>Refugee</u>	<u>Humanitarian</u>	<u>Total</u>
1973	2,381	-	2,381
1974	1,656	-	1,656
1975	5,929	-	5,929
1976	4,701	6,806	11,507
1977	2,709	4,411	7,120

B. DESTINATIONS OF IMMIGRANTS

Although it is the aim of the government to obtain, in consultation with the provinces, an equitable distribution of immigrants across Canada, and to avoid extensive concentration in a few metropolitan areas, the composition of the immigration inflow forecast for 1979 makes it difficult to achieve a significant shift in its geographic distribution. Because over half of the movement is expected to be in the family class, the possibility of influencing destination is weak; members of the family class are mainly the spouses, parents, or children of Canadian citizens or permanent residents, and are admitted so that they may be reunited with their close relatives. They will, therefore, tend to settle where their sponsors reside; thus their geographic distribution will closely approximate that of recent newcomers. This means that about half the family-class and assisted-relatives

inflow will settle in Toronto, Montreal, and Vancouver, and that most of the others will go to the next five or six largest cities.

LANDINGS BY PROVINCE

1975, 1976, 1977

<u>Province</u>	<u>1975</u>	<u>% of Total</u>	<u>1976</u>	<u>% of Total</u>	<u>% Change</u>	<u>1977</u>	<u>% of Total</u>	<u>% Change</u>
Nfld.	1,106	0.6	725	0.5	-34.4	583	0.5	-19.6
P.E.I.	235	0.1	235	0.1	unchanged	192	0.2	-18.3
N.S.	2,124	1.1	1,942	1.3	- 8.6	1,587	1.4	-18.3
N.B.	2,093	1.1	1,752	1.2	-16.3	1,158	1.0	-33.9
Que.	28,042	14.9	29,282	19.6	+ 4.4	19,248	16.8	-34.3
Ont.	98,471	52.4	72,031	48.2	-26.9	56,594	49.2	-21.4
Man.	7,134	3.8	5,509	3.7	-22.8	5,058	4.4	- 8.2
Sask.	2,837	1.5	2,323	1.5	-18.1	2,231	1.9	- 4.0
Alta.	16,277	8.7	14,896	10.0	- 8.5	12,694	11.0	-14.8
B.C.	29,272	15.6	20,484	13.7	-30.0	15,395	13.4	-24.8
Y-N.W.T.	290	0.2	250	0.2	-13.8	174	0.2	-30.4
TOTAL	187,881	100.0	149,429	100.0	-20.5	114,914	100.0	-23.1

Immigrants with pre-arranged employment in Canada (an increasing proportion of those admitted on the basis of labour-force criteria) will settle mainly in areas of high economic growth and strong demand for labour, such as centres in Ontario and Alberta. Legislative provisions of the Immigration Act may be used to assist in achieving better spatial distribution by (i) specifying that landings shall take place at immigrants' destinations rather than at the port of entry, and (ii) using conditional landings to

further influence settlement patterns. The selection provisions of the Immigration Regulations also can be used at provincial request to influence the spatial distribution of immigrant settlement. These provisions are (i) adding or deducting up to five units of assessment according to the location which an applicant selects, and (ii) awarding 10 points to immigrants who agree to go to a designated occupation in a specified location.

C. ENTREPRENEURS

Additional emphasis will be placed on the recruitment and selection of immigrants with funds to invest in the creation of Canadian employment opportunities. In 1977, 1,056 entrepreneurs were admitted to Canada, or .92 per cent of the total immigration inflow of 114,914. These entrepreneurs brought \$207 million with them; this was 28 per cent of the \$747 million brought by all immigrants. The federal-provincial agreements signed to date provide for co-operation in the recruitment of entrepreneurs, and efforts to increase the inflow are being carried out.

D. THE SHARED JURISDICTION

Section 95 of the British North America Act identifies immigration as a jurisdiction which is shared by the federal government and the provinces, with primacy to the federal

government. Until recently, however, provinces other than Quebec have not, by and large, chosen to exercise that constitutional prerogative, although some provinces did make submissions to the Special Joint Committee of Parliament on Immigration Policy, and Canada-Quebec immigration accords have been in effect since 1971.

Under the new Immigration Act, the Minister of Employment and Immigration must consult the provinces and may enter into agreements with them. Section 109 of the Act reads as follows:

(1) The Minister shall consult with the provinces respecting the measures to be undertaken to facilitate the adaptation of permanent residents to Canadian society and the pattern of immigrant settlement in Canada in relation to regional demographic requirements.

(2) The Minister, with the approval of the Governor-in-Council, may enter into an agreement with any province or group of provinces for the purpose of facilitating the formulation, coordination and implementation of immigration policies and programs.

Consultations with the provinces on immigration levels were carried out during the spring and summer of 1978, and a number of federal-provincial agreements have been concluded during the year. There are now agreements with the four Atlantic Provinces, Quebec, and Saskatchewan.

Newfoundland does not wish to set a numerical immigration objective for 1979. The province has noted that the number of immigrants to Newfoundland has been decreasing in recent years and is of the opinion that this pattern should continue until economic conditions improve. Newfoundland believes that, until the provincial unemployment rate improves, there will be few job opportunities for immigrants wishing to enter the labour market, except for certain highly specialized professions and occupations.

Prince Edward Island stated that it wished to leave the determination of a level of immigration to Canada to the responsible federal minister. On the other hand, the province agreed that a level of immigration comparable to 1976 and 1977 (approximately 200 immigrants each year) would be acceptable in 1979. The province provided advice for only the one year (1979), and indicated that it expects to be better able to participate in the consultation planned for next year.

Nova Scotia believes that the first report on levels should cover a one-year period. Its input is therefore based on short-term labour market analysis. The province recommends that it continue to receive its traditional ratio of the movement (about 1.3 or 1.4 per cent). Nova Scotia

has stated that it is now developing demographic tools which will enable it to consult more meaningfully on levels in future years, and recommends that the next report on levels cover a three- or five-year period.

New Brunswick has stated that it is satisfied with the number of immigrants now destined to New Brunswick annually and would become concerned only if steps were taken which might considerably increase that number.

Quebec, in view of recent trends, foresees, for 1979, a probable 12,000 to 15,000 immigrant arrivals. Quebec would, however, have wished to accept 18,000 immigrants, a figure more in accord with Quebec's receptive capacity. Quebec is also currently undertaking studies to determine the appropriate volume of immigration, in the light of its own priorities and objectives, for a minimum period of five years. In 1980, Quebec should be able to determine the desired volume of immigration in the context of objectives for demographic, economic, social, and cultural development; and it will orient its immigration policy in the perspective of the general policies pursued by all of its governmental agencies.

As part of its objective of avoiding federal-provincial entanglement in the area of immigration, Ontario believes that determination of annual immigration levels should be a federal responsibility. The province, however, welcomes the opportunity to consult with the federal government on matters within provincial jurisdiction affected by federal immigration policy and programs.

Manitoba is currently reviewing a number of issues related to immigration and demography. Because of this review process, the province only made some very general observations with respect to the establishment of levels, and it did not propose a level for 1979. Manitoba has not yet decided which issues require its input, what form the inputs might take, and a definition of what will constitute consultation and co-operation.

The level of immigration sought by Saskatchewan for 1979 is in the range of 1,500 to 2,000. Saskatchewan perceives the immigration levels being closely tied to the province's economic and labour market needs. Expectations are that 1979 will see a continuation of the current economic moderation and relatively high unemployment. Saskatchewan's report covers a one-year period only. The province is presently developing the necessary analytical tools for determining immigration levels on a longer term.

Alberta has not expressed any preference on levels in numerical terms. The province has, however, called attention to the high interprovincial migration they are experiencing. The province is not interested in encouraging a larger movement of immigrants to Canada or to Alberta.

British Columbia did not regard the projected level for 1979 to be too far out of line with provincial concerns. The hope was expressed that the level would not be implemented inflexibly and that there would be room to make necessary adjustments in response to changing economic and other conditions.

IV. THE LEVEL

A. THE FEDERAL INTAKE

The federal government has determined that 100,000 immigrants be accepted in 1979. This level represents a synthesis of provincial views and federal policy and program preferences. The federal government accepts, in principle and for the longer term, the recommendation of the Special Joint Committee of Parliament that gross immigration not fall below 100,000 per year. Drastic action would be required to bring about any major change in the program, and changes in the Regulations would not be realistic at this time. The position of the government of Canada with respect to the domestic labour market is that it is preferable, where possible, to employ or train Canadian citizens and permanent residents for Canadian jobs, rather than to admit workers from abroad.

B. TIMING

A one-year period (the calendar year 1979) has been chosen for this first Report on Levels, mainly because it is important to determine the effects of the new Act and Regulations before--in anticipation of these effects--trying to guess at a longer-term setting. Setting a level for only one year will also facilitate further federal-provincial analyses, over the next year,

of demographic factors, including the steps which might be taken to improve the spatial distribution of the population through the immigration program. By guiding, to the extent possible, immigrant settlement location, Canada's absorptive capacity for immigrant intake could also be increased. Trends in the composition of the movement could influence the determination of levels for the years after 1979. A one-year period will also allow for the development of mechanisms for the analysis and assessment of demographic factors, as indicated above. Finally, since the new Employment and Immigration Advisory Council has yet to begin operations, and since it is the appropriate vehicle for consultations outside government, it would not be appropriate to set a longer-term level without the benefit of the Council's advice.

C. DEMOGRAPHIC CONSIDERATIONS

It has been noted above that only continuing massive immigration (a net intake of well over 200,000 per year) could begin to affect, to any significant degree, the age structure of the Canadian population. While it might be desirable, in the abstract, to increase the proportion of younger people of working age, unacceptable economic and social dislocation would result from the ongoing enormous numbers of immigrants required to achieve such a goal.

It has also been mentioned above that the pattern of immigrant settlement in 1979 is unlikely to differ markedly from that which has prevailed in recent years. Members of the family class and assisted relatives have been accounting for an increasing proportion of the total immigrant inflow; they tend to settle near relatives, particularly sponsoring relatives, who are already in Canada. While the new immigration legislation does prohibit coercive measures relating to the geographic destinations of immigrants, the selection system incorporates provisions based on occupational and area demand which could, in the longer run, have some influence upon settlement locations, particularly those of independent immigrants.

The size and rate of growth of the Canadian population will not be affected to any significant degree by the 1979 level of immigration announced above. If current emigration estimates of about 60,000 per year are reasonably accurate, net international migration in 1979 would be in the order of 40,000; the population growth attributable to net immigration would thus amount to about two tenths of one per cent of the total population of Canada.

As noted above, the projected population of Canada in the year 2001 would be in the 27 to 28 million range, depending on the fertility assumption used; such a range is well within the

population preferences of the Science Council of Canada and the Special Joint Committee of Parliament on Immigration, and is considered generally acceptable by the federal government at this time.

Les projections démographiques pour l'année 2001, nous l'avons déjà souligné, seraient de l'ordre de 27 à 28 millions de Canadiens, suivant le taux de fécondité appliqué; ces chiffres sont bien en-deça de ce que le Conseil des sciences du Canada et le Comité mixte spécial du Parlement sur l'immigration estimaient souhaitables; le gouvernement considère toutefois qu'ils sont généralement acceptables pour l'instant.

On a aussi mentionné ci-faut que les tendances relatives à l'établissement des immigrants pour 1979 ne seront vraisemblablement pas très différentes de celles qui ont été observées au cours des dernières années. Les membres de la catégorie de la famille et les parents aidés ont participé dans une proportion de plus en plus grande au mouvement global d'immigration; ils ont tendance à s'établir près de leurs parents, surtout ceux qui les ont parrainés et qui se trouvent déjà au Canada. Même si la nouvelle législation en matière d'immigration interdit que des mesures coercitives soient prises pour changer la répartition géographique des immigrants, la formule des points contient des dispositions se fondant sur la demande dans la profession et dans la région qui pourraient, à long terme, avoir une certaine influence sur la destination des immigrants, surtout celle des requérants indépendants.

Le niveau d'immigration pour 1979 annoncé ci-dessus n'aura pas une influence marquée sur la taille et le taux de croissance de la population canadienne. Si les estimations actuelles en matière d'émigration (environ 60,000 personnes par année) sont raisonnablement exactes, la migration internationale nette pour 1979 pourrait être de l'ordre de 40,000, la croissance démographique attribuable à l'immigration nette se chiffrerait alors à environ 0.2% de la population globale du Canada.

d'immigration. Nous croyons qu'en plantifiant la distribution des immigrants sur l'ensemble du territoire canadien l'on pourrait être en mesure éventuellement d'absorber plus d'immigrants.

Les tendances relatives à la composition du mouvement migratoire pourraient aussi déterminer les niveaux d'immigration ultérieurs à 1979. De plus, en fixant la durée de la période visée à un an nous pourrions entretemps élaborer des mécanismes d'analyse et d'évaluation des incidences démographiques du mouvement migratoire. Finalement, étant donné que le Conseil consultatif sur l'emploi et l'immigration vient tout juste d'être créé, il ne serait sans doute pas approprié d'établir un niveau à long terme sans avoir entendu les recommandations de ce comité qui constitue en somme un instrument privilégié de consultations.

C. LES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE DÉMOGRAPHIQUE

Il a déjà été noté que seule une immigration massive continue (un mouvement net bien supérieur à 200,000 personnes par année) pourrait modifier de façon marquée la structure des âges de la population canadienne. Même s'il pourrait être souhaitable, en théorie, d'augmenter la proportion des jeunes actifs, des perturbations économiques et sociales inacceptables découleraient de la venue du nombre considérable d'immigrants qu'il faudrait pour atteindre un tel objectif.

priorités au niveau de nos programmes. Le gouvernement fédéral souscrit, en principe et à long terme, à la recommandation du Comité mixte spécial du Parlement à l'effet que l'immigration ne devrait pas être au-dessous de 100,000 par année. Si nous voulons modifier notre programme, il nous faudrait prendre des mesures drastiques qui nécessiteraient des changements au Règlement, ce qui ne nous apparaît pas réaliste à ce stade-ci. Le Gouvernement du Canada estime préférable d'employer, ou de former, quand cela est possible, des citoyens canadiens et des résidents permanents pour occuper les emplois disponibles plutôt que de recruter des travailleurs étrangers.

B. LA PÉRIODE VISÉE

Le premier Rapport concernant les niveaux porte sur une période d'une année (civile-1979). Il en est ainsi parce qu'il nous apparaît important d'évaluer les incidences anticipées de notre nouvelle Loi et de la réglementation pertinente avant d'établir une planification à long terme. Ceci facilitera de même les consultations fédérales-provinciales, au cours des prochaines années, en matière de démographie, et particulièrement en ce qui a trait à la répartition spatiale de la population par le biais de notre programme

On prévoit que l'économie conservera en 1979 un ton modéré avec un taux de chômage relativement élevé. Les vues de la province couvrent une période d'un an seulement. Elle développe actuellement une méthode d'analyse qui lui de permettra déterminer les niveaux d'immigration à plus long terme.

Alberta

L'Alberta n'a pas quantifié le niveau d'immigration qu'elle juge souhaitable. Elle a plutôt porté à notre attention le fait qu'elle connaît un flux important de migrations interprovinciales et que conséquemment elle ne désire pas encourager l'immigration tant au Canada qu'en Alberta.

Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique estime qu'un mouvement migratoire de l'ordre de 90,000 à 100,000 immigrants serait fort réaliste. Elle souhaite néanmoins que la poursuite d'un tel objectif se fasse avec souplesse et permette des modifications en cours de route afin de tenir compte des changements économiques ou autres.

IV LE NIVEAU

A. LE RÔLE DU FÉDÉRAL

Le gouvernement fédéral a déterminé qu'en 1979, 100,000 immigrants seraient admis au Canada. Ce niveau a été établi à partir des vues des provinces, de la politique fédérale ainsi que des

développement démographique, économique, social et culturel, en situant la politique d'immigration dans une perspective d'ensemble des politiques globales poursuivies par toutes les instances gouvernementales.

Ontario

L'Ontario souhaite ne pas compliquer les relations fédérales-

provinciales en matière d'immigration et estime d'ailleurs que l'établissement du niveau annuel d'immigration est de ressort fédéral. Cette province est

toutefois heureuse de pouvoir consulter le gouvernement fédéral relativement aux domaines qui sont de juridiction provinciale et sur lesquels la politique et les programmes d'immigration du gouvernement fédéral peuvent entraîner des

répercussions.

Manitoba

Cette province étudie actuellement les différentes avenues qui

s'offrent à elle face à la question du mouvement migratoire et de la

démographie. Elle n'a pas proposé de niveau pour 1979 et n'a fait que des

commentaires très généraux là-dessus. De même elle n'a pas décidé quelle forme

prendra son intervention éventuelle, tout comme elle n'a pas encore défini ce

que pourrait être pour elle la consultation et la coopération en ce domaine.

Saskatchewan

Cette province souhaite que son niveau d'immigration pour 1979 soit

établi entre 1,500 et 2,000. Elle estime que le niveau doit fort bien refléter

la situation économique de la province ainsi que ses besoins en main-d'oeuvre.

Le premier rapport sur les niveaux d'immigration ne devrait pas excéder une période d'une année de l'avis de cette province. Se basant sur des données à court-terme, elle suggère que sa part traditionnelle du mouvement migratoire total soit maintenue (environ 1.3% à 1.4%).

De même, elle s'intéresse de près aux questions d'ordre démographique et entend fournir une contribution plus exhaustive au cours des prochaines consultations. Elle recommande à cet égard que le niveau couvre éventuellement une période de 3 à 5 ans.

Le Nouveau-Brunswick est satisfait du mouvement migratoire qui lui est dévolu depuis quelques années et ne souhaite pas une augmentation de l'immigration vers cette province.

Le Québec, pour le rapport de l'année 1979, s'en tenant à une projection des tendances récentes, situe le nombre probable d'immigrants entre 12,000 et 15,000, bien qu'il voudrait intervenir pour en accueillir 18,000, nombre qui conviendrait plus à ses possibilités d'accueil. Parallèlement, il entend un exercice de détermination d'un volume d'immigration souhaitable tenant compte de ses priorités et objectifs propres et visant une période minimale de 5 ans. Pour 1980, le Québec devrait donc être en mesure de fixer un volume souhaitable d'immigrants qui tiennent compte des objectifs de

(2) Le Ministre, avec l'accord du gouverneur en conseil,

peut conclure des accords avec les provinces en vue de
formuler, de coordonner et de mettre en oeuvre la

politique et les programmes d'immigration.

Les consultations avec les provinces au sujet des niveaux

d'immigration ont eu lieu au cours du printemps et de l'été de 1978,

et un certain nombre d'ententes fédérales-provinciales sont

intervenues pendant l'année. A ce jour des ententes ont été conclues
avec les quatre provinces maritimes, le Québec et la Saskatchewan.

Terre-Neuve

Cette province n'entend pas quantifier son mouvement migratoire pour

1979. Au cours des dernières années l'immigration y était en nette régression.

Terre-Neuve estime que cette tendance devrait se poursuivre tant que la

situation économique ne s'améliorera pas. Elle est d'avis qu'à moins d'un

redressement du taux du chômage il y aura très peu d'emploi disponible pour les

immigrants à l'exception des travailleurs spécialisés.

Ile du Prince-Edouard

Cette province entend confier à la Commission le soin de déterminer

son niveau d'immigration. Elle nous a indiqué qu'elle souhaitait pour 1979 un

mouvement comparable à celui de 1976 et 1979 (environ 200 immigrants par année).

Dès l'an prochain elle espère participer de façon plus active aux consultations.

Notons que ses commentaires portent essentiellement sur l'année 1979.

entrepreneurs ont investi 207 millions de dollars au Canada, soit 28% des 747 millions de dollars apportés par l'ensemble des immigrants. Les ententes fédérales-provinciales signées jusqu'à présent prévoient une certaine collaboration pour le recrutement des entrepreneurs, et des efforts sont déployés pour augmenter le nombre de ces immigrants.

D. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES

L'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique

stipule que la compétence en matière d'immigration est partagée par le gouvernement fédéral et les autorités provinciales, la prépondérance étant accordée au gouvernement fédéral. Toutefois, jusqu'à récemment, les provinces, à l'exception du Québec, n'ont pas, somme toute, exercé cette prérogative constitutionnelle. Toutefois, certaines d'entre elles ont présenté des mémoires au

Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique d'immigration, tandis que les ententes Canada-Québec en matière d'immigration sont en vigueur depuis 1971.

Aux termes de la nouvelle Loi sur l'immigration, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit consulter les provinces et peut conclure des ententes avec ces dernières. L'article 109 de la Loi est ainsi libellé:

(1) Le Ministre doit consulter les provinces sur les mesures

à prendre pour faciliter l'adaptation des résidents permanents à la société canadienne et sur la répartition au

Canada des immigrants, compte tenu des besoins géographiques régionaux.

Les immigrants ayant un emploi réservé au Canada (qui constituent une proportion croissante des immigrants admis d'après les critères liés à la population active) s'établiront principalement dans des régions où la croissance économique est importante et où il y a une forte demande de main-d'oeuvre, par exemple, les centres de l'Ontario et de l'Alberta. Pour obtenir une meilleure répartition géographique, on pourrait recourir aux dispositions de la Loi sur l'immigration (i) en précisant que le droit d'établissement ne sera accordé qu'au lieu de destination de l'immigrant plutôt qu'au point d'entrée et (ii) en assortissant le droit d'établissement de certaines conditions pour influencer davantage les tendances liées à l'établissement. Les dispositions réglementaires relatives à la sélection pourraient également servir à la demande des provinces à influencer sur la répartition géographique des immigrants. Voici comment: (i) en ajoutant ou en déduisant jusqu'à concurrence de cinq points d'appréciation suivant la localité où le requérant choisit de s'établir et (ii) en accordant dix points aux immigrants qui acceptent d'exercer une profession désignée dans une localité donnée.

C. LES ENTREPRENEURS

On s'emploiera davantage à recruter et à sélectionner des immigrants qui sont disposés à investir des fonds pour la création de débouchés au Canada. En 1977, 1,056 entrepreneurs ont été admis au Canada, soit 0,92% du mouvement global d'immigration (114,914). Ces

ADMISSION PAR PROVINCE

1975, 1976, 1977

Province	1975	% of Total	1976	% of Total	% Change	1977	% of Total	% Change
N.	1,106	0.6	725	0.5	-34.4	583	0.5	-19.6
E.	235	0.1	235	0.1	inchange	192	0.2	-18.3
.	2,124	1.1	1,942	1.3	- 8.6	1,587	1.4	-18.3
.	2,093	1.1	1,752	1.2	-16.3	1,158	1.0	-33.9
.	28,042	14.9	29,282	19.6	+ 4.4	19,248	16.8	-34.3
.	98,471	52.4	72,031	48.2	-26.9	56,594	49.2	-21.4
.	7,134	3.8	5,509	3.7	-22.8	5,058	4.4	- 8.2
k.	2,837	1.5	2,323	1.5	-18.1	2,231	1.9	- 4.0
a.	16,277	8.7	14,896	10.0	- 8.5	12,694	11.0	-14.8
.	29,272	15.6	20,484	13.7	-30.0	15,395	13.4	-24.8
N.O.	290	0.2	250	0.2	-13.8	174	0.2	-30.4
AL	187,881	100.0	149,429	100.0	-20.5	114,914	100.0	-23.1

B. LA DESTINATION DES IMMIGRANTS

Même si le gouvernement a pour objectif, d'accord avec les provinces, de parvenir à une répartition équitable des immigrants dans tout le Canada et d'empêcher une concentration soutenue dans un nombre restreint de conurbations, il sera difficile, en raison de la composition du mouvement d'immigration prévu pour 1979, de modifier de façon marquée la répartition géographique des immigrants.

Comme il est prévu que les membres de la catégorie de la famille constitueront plus de la moitié du mouvement migratoire, nous pourrions difficilement les influencer quant à leur destination. Les membres de la catégorie de la famille comprennent principalement les conjoints, les parents ou les enfants de citoyens canadiens ou de résidents permanents et sont admis en vertu du principe de la réunion des familles. Ils auront donc tendance à s'établir dans les localités ou leurs parrains résident; de ce fait, leur répartition géographique sera sensiblement la même que celle des immigrants de fraîche date, ce qui signifie que près de la moitié du mouvement composé de membres de la catégorie de la famille et de parents aidés s'établiront à Toronto, à Montréal et à Vancouver et la plupart des autres dans les cinq ou six autres grandes villes du Canada.

à augmenter, à court terme, le nombre global des immigrants admis en tant que membres de la catégorie de la famille. On s'attend que toute hausse éventuelle du nombre d'immigrants faisant partie de cette catégorie se poursuivra en 1979. A défaut d'un mouvement d'immigration d'envergure qui se composerait d'autres catégories d'immigrants, on prévoit une réduction du nombre de membres de la catégorie de la famille qui seront admis dans les années à venir, puisque les résidents permanents arrivés dans les années où l'immigration battait son plein auront déjà veillé à ce que leurs proches parents les aient rejoints. Même si les membres de la catégorie de la famille ne sont pas choisis d'après des critères relatifs à l'éducation, à la profession ou à d'autres aspects du marché du travail, près du tiers de ces immigrants comptent se joindre à la population active.

Les réfugiés ont également la priorité pour ce qui est de l'étude des demandes d'immigration. Leur sélection se fonde sur des considérations d'ordre humanitaire. Au moment d'étudier leur demande, on prend également en considération leurs possibilités de s'intégrer de façon satisfaisante au marché du travail; toutefois, ce critère n'est pas nécessairement déterminant au titre de l'admission. Le nombre de réfugiés qui solliciteront l'admission dans les années à venir est difficile à prévoir étant donné que la plupart des mouvements de réfugiés découlent d'événements particuliers et souvent imprévus qui se produisent sur la scène internationale; toutefois le mouvement tend à s'équilibrer sur une longue période.

Par conséquent, le nombre d'immigrants faisant partie de la catégorie de la famille (anciennement la catégorie des personnes à charge parrainées) constitue la base du Programme, étant donné que la Loi favorise la réunion des familles et que la priorité ultime dans l'étude des demandes est accordée, conformément au Règlement, aux membres de la catégorie de la famille et aux réfugiés. En outre, les parents de moins de 60 ans sont maintenant admissibles à titre de membres de la catégorie de la famille; ils l'étaient auparavant à titre de parents désignés. Il se peut donc qu'il y ait un arrière de cas d'immigrants éventuels faisant partie de la catégorie de la famille qui contribuera à augmenter, à court terme, le nombre global des immigrants admis en

Toutefois, l'incidence de l'immigration sur le marché du travail est plus complexe qu'on ne le reconnaît habituellement. Les immigrants créent eux aussi des emplois au Canada; le nombre d'emplois n'est ni fixe ni statique, il s'accroît plutôt de façon générale. D'autres débouchés sont créés par les immigrants qui, somme toute, achètent des biens au Canada et recourent aux services qui y sont offerts. Par conséquent, l'immigration influence le jeu de l'offre et de la demande sur le marché du travail; les retombées d'un nombre accru de travailleurs dans les périodes où il est difficile de trouver des débouchés sont dans une large mesure compensées ultérieurement par les emplois créés par suite de la demande accrue.

III LE PROGRAMME D'IMMIGRATION

A. LA COMPOSITION DU MOUVEMENT

Après avoir examiné de façon générale l'incidence de l'immigration sur la population et le marché du travail, il est essentiel d'étudier de façon plus approfondie certaines de ses répercussions particulières. Il faut pour cela tenir compte de la taille relative des différentes catégories d'immigrants que le Canada prévoit accueillir au cours de la prochaine année. Même si la politique canadienne en matière d'immigration est largement orientée vers le marché du travail, presque la moitié du mouvement d'immigration se compose actuellement de membres de la catégorie de la famille, de réfugiés et de requérants dont le cas comporte des considérations d'ordre humanitaire.

Près des trois quarts de tous les immigrants au Canada entre 1971 et 1975 sont d'âge actif (entre 15 et 64 ans). En 1977, le taux d'activité des immigrants est évalué à près de 64%, cette évaluation se fondant sur le taux d'activité de 1974 pour les allochtones et sur les augmentations récentes de ce taux.

Depuis le milieu des années 1960, le Programme d'immigration est considéré comme un des mécanismes de la politique canadienne relative à l'emploi et à la main-d'oeuvre. Nombre d'immigrants adultes viennent au Canada pour exercer ou chercher un emploi; la conjoncture du marché du travail est alors d'importance primordiale au titre de la sélection des immigrants et de leur adaptation, étant donné que les pénuries de travailleurs dans des professions données peuvent être comblées, à court terme, grâce à l'immigration, même s'il est préférable à long terme de former des Canadiens.

A court terme, la conjoncture du marché du travail a deux retombées importantes sur le Programme d'immigration. Tout d'abord, la situation nationale de l'emploi influence l'attitude des Canadiens à l'égard de l'immigration. En deuxième lieu, si les possibilités d'emploi au Canada diminuent, le nombre de personnes qui cherchent à immigrer au Canada diminuera également, puisque des les immigrants éventuels connaissent la conjoncture économique canadienne, ils sont moins disposés à émigrer au Canada, quoique le degré d'intérêt puisse varier suivant l'écart du revenu entre le Canada et le pays source.

Travailleurs destinés au Canada par catégories d'emploi

(Total national)

Catégorie d'emploi

Directeurs	2,385	2,566	3,095	3,464	4,368	5,464	6,445	5,763	5,655	4,259
Professionnel et technicien	29,250	26,883	22,412	16,307	15,262	19,112	21,599	19,821	14,378	10,793
Personnel Administratif	12,651	12,222	12,143	9,909	8,549	13,422	15,660	11,803	9,345	7,081
Commerce et finance	3,195	3,287	3,030	2,486	2,460	3,657	4,119	3,294	2,632	2,232
Sport et loisir	9,235	9,060	7,852	6,387	6,575	11,917	10,739	7,198	5,774	4,733
Transport et communication	1,257	932	843	740	795	1,261	1,315	1,055	784	503
Agriculture	3,164	2,283	2,129	2,160	2,127	3,068	2,637	1,511	1,162	1,215
Travailleurs forestiers	82	115	83	65	77	147	243	144	36	21
Pêcheurs, chasseurs	32	17	28	22	16	64	50	27	24	19
Mineurs, carriers	496	389	272	237	144	173	233	178	103	81
Fabrication, montage	30,926	23,443	22,006	16,166	15,389	26,396	34,620	24,696	16,578	12,457
Batiment	2,681	2,018	1,614	1,324	1,184	2,734	1,787	1,183	915	639
Autres	92	1,134	2,216	2,015	2,486	4,813	6,636	4,516	4,075	3,592
TOTAL	95,446	84,349	77,723	61,282	59,432	92,228	106,083	81,189	61,461	47,625

naissance. Entre 1961 et 1971, le quart des nouveaux actifs offrant des services techniques et professionnels et exerçant des professions dans les loisirs ainsi que le tiers des nouveaux hommes de métier et ouvriers à la production sont nés à l'étranger. Beaucoup d'immigrants d'après-guerre sont concentrés en nombre supérieur à la moyenne, dans les secteurs du bâtiment et de la fabrication; la plus faible concentration se retrouve dans le secteur primaire. Le tableau suivant nous montre les catégories d'emplois occupés par les immigrants.

taux d'activité plus élevé, surtout pour ce qui est des femmes de moins de 55 ans, expliquent le fait que, proportionnellement, les immigrants participent pour une plus grande proportion du nombre total de travailleurs que les Canadiens de naissance. Entre 1951 et 1971, l'immigration nette intervenait pour tout juste un peu plus du quart de l'augmentation de la population active, l'accroissement naturel pour les trois cinquièmes et les variations du taux d'activité pour un huitième.

Il est également intéressant de savoir à quels secteurs d'activité les immigrants se sont joints et quelles professions ils exercent. Au cours de la décennie 1951-1961, trois personnes sur cinq exerçant des professions d'ingénieur sont nées à l'extérieur du Canada. La proportion des allochtones parmi les personnes qui embrassent des professions telles que l'enseignement universitaire, la médecine, l'art dentaire et la profession infirmière répondent pour plus du quart de l'ensemble. Parmi les travailleurs qualifiés, ceux qui embrassent des professions telles que l'enseignement universitaire, la médecine, l'art dentaire et la profession infirmière répondent pour plus du quart de l'ensemble. Parmi les travailleurs qualifiés, ceux qui embrassent des professions telles que l'enseignement dans des métiers est encore plus prononcée. Par exemple, dans des métiers tels que ceux de briqueteur, de plâtrier, de peintre et d'ajuster-outilleur, le nombre d'allochtones se joignant à la population active dépasse de beaucoup le nombre des Canadiens de

Si l'immigration annuelle nette de 1977 à 1985 se chiffre à 50,000 personnes, environ 23,000 immigrants se joindront à la population active du Canada chaque année, en supposant a) que les nouveaux immigrants seront répartis dans les mêmes groupes âge-sexe que ceux qui sont arrivés entre 1971 et 1975, et b) que leur taux d'activité demeurera au niveau prévu pour 1977. Quoiqu'il puisse y avoir quelques pénuries dans certaines catégories d'emploi et dans certaines régions vers le milieu des années 1980, nous pouvons palier à ces pénuries par une planification attentive et appropriée du mouvement migratoire et des programmes de main-d'oeuvre durant cette période.

B. LA COMPOSITION DE LA POPULATION ACTIVE

L'augmentation de la population active est attribuable dans une large mesure à l'augmentation du taux d'activité des femmes. Le taux global se chiffre en 1966 à 57,3, le taux d'activité des hommes étant de 79,8 et celui des femmes de 35,4. Le taux global d'activité est passé à 61,5 en 1977, le taux d'activité des hommes diminuant jusqu'à 77,7, mais celui des femmes augmentant jusqu'à 45,9. En outre, la dernière vague de la poussée démographique d'après-guerre se joint maintenant à la population active.

C. L'INCIDENCE DE L'IMMIGRATION

L'immigration constitue un des principaux moyens de modifier la taille et la composition de la population active. La concentration accrue des immigrants au sein du groupe d'âge actif de même que leur

de la population, c'est-à-dire du groupe d'âge 15-64. Le vieillissement de la population suppose donc un changement d'orientation des services offerts, c'est-à-dire que ceux associés à la jeunesse, par exemple l'éducation, on passera aux services associés aux personnes âgées, notamment l'hospitalisation, les services de santé, les régimes de pension et les centres d'accueil pour personnes âgées. En raison de la croissance conséquente de l'élément d'âge actif de la population et de la baisse du nombre de jeunes à charge, le nombre accru des personnes âgées à charge n'impliquera pas nécessairement une augmentation du fardeau que devra porter l'économie ou la population en général d'ici à la fin du siècle.

II. LA POPULATION ACTIVE

A. LA TAILLE DE LA POPULATION ACTIVE

La population active canadienne est passée, entre 1951 et 1971, à raison d'un taux annuel moyen de 2,5%, de 5,2 à 8,7 millions de travailleurs. Même si l'augmentation absolue des travailleurs n'a que légèrement dépassé celle des travailleuses, le taux annuel de croissance de ces dernières comptait pour plus du double de celui des travailleurs, en raison d'une augmentation rapide du taux d'activité des femmes. De 1971 à 1977, la population active s'est accrue de 23%, soit une augmentation annuelle moyenne de 3,7%. Le nombre de travailleurs a augmenté de 16%, celui des travailleuses de 35%. Pour neuf nouveaux actifs, on comptait dix nouvelles travailleuses.

Chaque projection démographique indique que la proportion des jeunes de 14 ans ou moins fléchira pendant toute la dernière partie du siècle. Le nombre de personnes composant les groupes d'âge 15-64 et 65 et plus englobera une part de plus en plus importante de la population. Pour ce qui est du nombre des personnes à charge, ces tendances indiquent une diminution du nombre global des personnes rentrant dans cette catégorie et de celui des jeunes qui en font partie en même temps qu'une augmentation du nombre de personnes âgées à charge jusqu'en 2001.

Le vieillissement de la population comporte deux répercussions importantes. Premièrement, les niveaux d'immigration et le taux de fécondité posés en hypothèse auront peu d'incidence sur le vieillissement de la population: la structure actuelle par âge de la population canadienne sera le facteur déterminant de l'augmentation du nombre de personnes âgées à charge puisque, comme nous l'avons déjà fait remarquer, seuls des niveaux d'immigration extrêmement élevés pourraient influencer sur l'évolution de la structure par âge de la population. En deuxième lieu, l'augmentation du nombre de personnes âgées à charge sera plus que contrebalancée par un fléchissement du nombre des jeunes à charge. Par conséquent, la tendance se déplacera des jeunes aux personnes âgées, mais il y aura tout de même une diminution du nombre global de personnes à charge. Ce déplacement s'accompagnera d'une croissance absolue de l'élément d'âge actif

3. Composition de la population

La tendance concernant la répartition par âge de la population depuis 1965 a donné lieu à un fléchissement relatif de la proportion des jeunes et à une augmentation relative du nombre des personnes de 65 ans et plus. La "saillie" qui se manifeste dans la structure par âge, résultant de la poussée démographique de l'après-guerre aura presque entièrement disparu vers 2021. Il importe de noter que seul un niveau d'immigration nette extrêmement élevé (200,000 à 300,000 par année) aurait une influence marquée sur la structure par âge.

L'importance de la répartition par âge de la population par rapport au mieux-être social et économique de la nation est indiquée par le nombre des personnes à charge. On suppose que le groupe d'âge 15-64 est l'élément productif de la population et que les jeunes de moins de 15 ans et les personnes de 65 ans et plus constituent l'élément à charge. Entre 1961 et 1976, le taux global des personnes à charge (c'est-à-dire les groupes d'âge 0-14, et 65 et plus combinés par rapport au groupe d'âge 15-65) est passé de 0,71 à 0,52, ce qui signifie que 100 actifs subvenaient aux besoins de 52 personnes à charge en 1976.

Le déplacement de la population dans certaines régions du pays s'accompagne habituellement d'un afflux comparable d'immigrants dans ces mêmes régions. Des provinces comme l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, qui, somme toute, ont été favorisées au chapitre de la migration interprovinciale nette, ont accueilli, proportionnellement, un nombre d'immigrants supérieur au pourcentage de la population canadienne qui vit dans ces provinces, soit près de 75% du mouvement annuel d'immigration par rapport au 55% de la population qui y réside.

La migration interprovinciale et l'exode rural de même que la tendance à s'établir dans les conurbations ont accéléré l'urbanisation. Les villes jouent souvent un rôle prédominant dans l'attraction des habitants; Winnipeg, par exemple, regroupe 57% de la population du Manitoba. De même, Montréal et Vancouver réunissent chacune environ 45% de la population de leur province respective. Toutefois, il n'y a à peu près qu'un tiers de la population de l'Ontario qui est concentré dans la conurbation de Toronto, quoique la proportion serait plus élevée si les secteurs adjacents à la région métropolitaine de recensement de Toronto y étaient ajoutés. Il est manifeste qu'une proportion relativement importante de la population canadienne vit dans une partie extrêmement réduite du territoire canadien.

MIGRATION INTERPROVINCIALE NETTE DES ENFANTS ET DES ADULTES

	1961-1966	1966-1971	1971-1976
Terre-Neuve	-15213	-19344	-1857
Ile du Prince Edouard	-2970	-2763	3754
Nouvelle-Ecosse	-27125	-16396	11308
Nouveau-Brunswick	-25679	-19598	16800
Québec	-19860	-122735	-77609
Ontario	85369	150712	-38560
Manitoba	-23470	-40690	-26827
Saskatchewan	-42094	-81398	-40752
Alberta	-1984	32006	58570
Colombie-Britannique	77747	114965	92285
Yukon & T.N.O.	-4721	5241	2889

2. Répartition de la population

Les Canadiens sont un peuple mobile; près de la moitié de même si la plupart des déménagements se sont faits sur de courtes distances, habituellement dans la même province.

La tendance relative à la migration interprovinciale nette, qui était, dans les années 1960, au désavantage des Maritimes, s'est redressée à leur avantage entre 1971 et 1976.

Sur le plan de l'émigration nette, le Québec a été désavantagé pendant cette période, mais son taux d'émigration a toutefois diminué quelque peu entre 1971 et 1976. Sur le même plan, l'Ontario, nettement avantagé pendant toute les années 1960, a été défavorisé de 1973 à 1976. A cet égard, la situation s'est améliorée dans les trois provinces des Prairies entre 1971 et 1976. La Saskatchewan a noté une réduction marquée de son mouvement d'émigration nette, soit plus de la moitié, tandis que l'Alberta faisait plus que doubler le sien au cours de la même période. La Colombie-Britannique continue d'attirer de nombreux migrants interprovinciaux, malgré le fait que le taux d'immigration a légèrement fléchi pendant la période 1971-1976. Le tableau suivant nous explique ces mouvements.

Moyenne annuelle de la migration
internationale nette

25,000 50,000

Taux de fécondité

Hypothèse A 27,224,900 27,977,200

Taux de fécondité

Hypothèse B 26,397,000 27,131,600

Taux de fécondité, hypothèse A: 1,84 en 1976, fléchissant
jusqu'à 1,7 en 1985 pour
demeurer constant par la
suite.

Taux de fécondité, hypothèse B: 1,84 en 1976, fléchissant
jusqu'à 1,5 en 1985 pour
demeurer constant par la
suite.

constant par la suite; la deuxième projection suppose un mouvement d'immigration nette dont la moyenne annuelle s'établit à 50,000 personnes et le taux de fécondité précité; la troisième prévoit une moyenne annuelle, pour ce qui concerne la migration internationale nette, de 25,000 et un taux global de fécondité de 1,84 en 1976, fléchissant jusqu'à 1,5 en 1985 pour demeurer constant par la suite; enfin, selon la quatrième projection, on prévoit un mouvement d'immigration nette dont la moyenne s'établit à 50,000 personnes et le taux de fécondité le plus bas. D'après ces hypothèses, la population du Canada se chiffrera entre 26,397,000 et 27,977,000 personnes en 2001 (voir le tableau).

Le taux annuel moyen de croissance sera inférieur à 1%, soit environ la moitié du taux annuel moyen de croissance pendant les années 1946-1976.

ne gardant pas de registre quant au nombre de personnes qui quittent le pays. Les approximations varient suivant les méthodes de calcul employées et la période sur laquelle portent ces calculs. Statistique Canada estime à 60,000 par année le nombre d'émigrants dans ses prévisions démographiques de 1974 pour le Canada et les provinces. Des études récentes indiquent que cette approximation sera près de la réalité pour ce qui est des années 1970.

La projection suppose le calcul des conséquences numériques d'une série d'hypothèses; par exemple, une série de tendances est relevée, l'hypothèse suivant laquelle ces tendances continueront de se manifester à un taux précis est énoncée, et la projection indique le résultat des calculs qui en résultent. En émettant les hypothèses appropriées quant à la fécondité, et en variant le taux d'immigration nette, nous pouvons prévoir la taille et le taux de croissance futur de la population du Canada.

Nous nous servirons ici de quatre projections pour discuter de la croissance démographique pour la période allant de 1977 à 2001. La première projection se fonde sur les hypothèses suivantes: une moyenne annuelle, pour ce qui est de l'immigration nette, de 25,000 et un taux global de fécondité de 1,84 en 1976, fléchissant jusqu'à 1,7 en 1985 pour demeurer

a) Accroissement naturel

La poussée démographique de l'après-guerre a amplifié la proportion qui revient à l'accroissement naturel dans la

croissance démographique du Canada, atteignant en 1959 son

point culminant (339,000) et en 1975 son point le plus bas

depuis la Seconde Guerre mondiale (166,000). La tendance à la

baisse découle d'une importante diminution du taux de fécondité

depuis 1959. (Le taux global de fécondité est un chiffre

hypothétique qui représente le nombre moyen d'enfants auxquels

une femme pourrait donner naissance si, pendant toute les

années où elle est en âge de procréer, on lui appliquait le

taux de fécondité par âge de toutes les femmes calculé sur une

période d'un an. "Le taux de fécondité par âge" désigne le

nombre de naissances issues de 1,000 femmes faisant partie d'un

groupe quinquennal d'âge au cours d'une période donnée). Le

taux global de fécondité est passé de 3,9 enfants par femme en

1959 à environ 1,74 en 1977.

b) Immigration

Le mouvement global d'immigration peut être calculé

avec précision, ce qui n'est pas le cas pour l'immigration

nette étant donné qu'elle est fonction du volume de

l'émigration, dont nous n'avons qu'une approximation, le Canada

s'attaquant aux répercussions d'autres variables démographiques (l'évolution de la structure par âge). Le Canada continue de suivre le rythme de ces tendances, et la nouvelle Loi sur l'immigration établit maintenant dans les formes le lien entre les objectifs concernant la politique en matière d'immigration et ceux qui se rapportent à la politique démographique.

B. LES TENDANCES CANADIENNES

1. Croissance démographique

Depuis le début du siècle, la population du Canada, qui se chiffrait à environ 23,4 millions le 1^{er} juillet 1978, a plus que quadruplé. Au cours de l'après-guerre, la population s'est accrue au rythme annuel moyen de 2 pour cent. A l'exception des années 1973 à 1975, le taux de croissance a toutefois diminué depuis 1959.

La population augmente de deux façons: l'accroissement naturel (la différence entre les naissances et les décès) et l'immigration nette (l'immigration totale moins l'émigration). Au cours des trente dernières années, ces deux facteurs ont été importants; l'accroissement naturel a compté pour 75% du total de la croissance démographique pendant l'après-guerre et l'immigration pour le reste.

Nombre d'autres pays industrialisés se sont intéressés aux questions d'ordre démographique et à leurs répercussions. Parmi les ouvrages publiés figurent un rapport préparé en 1973 par un groupe d'experts du Royaume-Uni, un rapport rédigé en 1977 par la Commission royale d'enquête sur les questions démographiques des Pays-Bas de même qu'une série continue d'études effectuées pour le Conseil de l'Europe quant aux répercussions du fléchissement de la population en Europe. A ce jour, la réaction ne semble pas être la même pour l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est. Il semble que l'Europe de l'Ouest se préoccupe davantage de la planification du vieillissement de la population et d'une croissance moins rapide, alors que les pays de l'Europe de l'Est (surtout l'Allemagne de l'Est et la Tchécoslovaquie) essaient de favoriser l'accroissement du taux de fécondité. On ne peut négliger les conséquences, sur la croissance future de la population, de la baisse du taux de fécondité au-dessous du niveau de remplacement.

En résumé, deux grandes tendances se dessinent :

l'immigration est vue comme un moyen d'étayer la politique relative à la population dans les pays où les immigrants s'établissent de façon permanente; les pays industrialisés sont à formuler des politiques démographiques, soit en essayant directement de modifier les variables démographiques (fécondité ou immigration), soit en

En Nouvelle-Zélande, une politique d'immigration contrôlée" a été adoptée en 1974 et renforcée en 1975 en attendant les résultats d'une autre étude. Le gouvernement estime que le taux actuel de croissance démographique (environ 1,5%) est trop élevé et que des restrictions en matière d'immigration constituent un moyen d'abaisser ce taux. Toutefois, la Nouvelle-Zélande ne semble pas avoir considéré les niveaux qui seraient souhaitables à long terme à l'égard de la croissance et de la répartition démographique future.

Les Etats-Unis ne fixent pas de plafond général en matière d'immigration, mais, en raison des quotas qu'ils établissent par hémisphère et par pays, le mouvement annuel brut se chiffre à environ 400,000 personnes. Le Report of the Commission on Population Growth and the American Future, publié en 1972,

recommandait que ce niveau ne soit pas augmenté et que la politique d'immigration soit réexaminée de façon périodique pour refléter les conditions et les considérations d'ordre démographique. Un groupe de travail interorganisme qui procède à une étude de la politique d'immigration retient actuellement l'attention du gouvernement

américain. Un comité spécial de la population, relevant de la

Chambre des représentants (le Comité Scheuer), se penche également sur les questions d'ordre démographique qui se posent tant aux Etats-Unis que dans le reste du monde. Le Comité étudiera

l'incidence qu'ont sur l'aventir démographique des Etats-Unis plusieurs hypothèses en fait d'immigration.

quatre principaux pays où les immigrants s'établissent de façon permanente, surtout au cours de la dernière décennie, au rôle de l'immigration dans le façonnement de la taille des populations futures. L'Australie, les États-Unis et le Canada cherchent des moyens de planifier l'immigration pour étayer leurs objectifs démographiques.

L'Australie considère depuis longtemps la croissance démographique stimulée par l'immigration comme un important moyen de réaliser une gamme d'objectifs sociaux et économiques. Une enquête démographique menée à l'échelle nationale en 1970 a donné lieu à un rapport sur la population future de l'Australie en 1975. Après ce rapport, un livre vert intitulé Immigration Policies and Australia's Population a été publié en 1977.

Au début de juin 1978, le ministre de l'Immigration et des Affaires ethniques de l'Australie a annoncé l'adoption d'une politique d'immigration pour 1978 et les années ultérieures. Le ministre a également annoncé que des programmes triennaux de roulement remplaceraient les objectifs annuels en matière d'immigration, formule appliquée par le passé. Pour les trois premières années, soit de 1978 à 1981, on chercherait à atteindre l'objectif suivant: un mouvement moyen annuel net de 70,000 immigrants (ou un mouvement brut d'environ 90,000 immigrants).

2,2 millions, l'Australie 1,9 million et la Nouvelle-Zélande 200,000. Selon les Nations Unies, le mouvement net d'immigration au cours de la période de 1970 à 1974 s'est établi en moyenne à 350,000 immigrants par année aux Etats-Unis, à 100,000 au Canada, à 60,000 en Australie et à tout juste plus de 15,000 en Nouvelle-Zélande. Par rapport à la taille de la population, les taux d'immigration sont assez semblables pour le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, soit entre 4,4 et 5,6 immigrants par année par millier d'habitants; pour les Etats-Unis, le taux annuel est de 1,7 par millier d'habitants.

L'importance relative du mouvement d'immigration antérieur dans les quatre principaux pays qui accueillent des immigrants peut s'expliquer par la proportion du nombre de personnes nées à l'étranger parmi leur population respective. Des données tirées des recensements de 1970 et 1971 indiquent qu'en Australie une personne sur cinq est née à l'étranger, au Canada et en Nouvelle-Zélande une personne sur sept, aux Etats-Unis environ une personne sur 20, ou 5%.

3. Politique relative à l'immigration et à la population

Etant donné que l'immigration est la seule variable démographique que les gouvernements démocratiques peuvent contrôler entièrement, on a accordé beaucoup d'attention dans chacun des

2. Migration internationale

- 3 -

A l'heure actuelle, ce sont surtout les pays industriels qui attirent les immigrants, ceux qui sont en voie d'industrialisation étant les principaux pays d'origine. Il y a deux grands courants d'immigration: les mouvements de travailleurs migrants, qui sont les plus répandus dans les pays de la Communauté économique européenne, et ceux des immigrants qui s'établissent de façon permanente, comme c'est surtout le cas en Amérique du Nord et en Océanie. Le mouvement des travailleurs migrants européens qui se produit pour des raisons liées à l'emploi et qui n'est pas, en théorie, permanent, représente un mouvement net de 12 millions de personnes dans les principaux pays de l'Europe de l'Ouest qui ont accueilli des immigrants depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Plus récemment, toutefois, la tendance s'est inversée dans presque tous les pays accueillant des immigrants, en raison des taux élevés de chômage et d'inflation. Le nombre d'immigrants qui retournent dans leur pays semble s'accroître, et il est particulièrement considérable pour ce qui concerne l'Espagne et l'Italie.

Le mouvement net des immigrants qui se sont établis de façon permanente dans les quatre grands pays qui en accueillent s'est chiffré par plus de 12 millions de personnes entre 1950 et 1974. Les Etats-Unis en ont accueilli 8,3 millions, le Canada

A. LES TENDANCES INTERNATIONALES

1. Croissance naturelle

Le taux de croissance de la population mondiale, qui a augmenté assez régulièrement après la Seconde Guerre mondiale, a culminé au cours des cinq dernières années et semble maintenant fléchir. De 1970 à 1977, le taux de natalité dans les pays en voie d'industrialisation (sauf la Chine) est tombé de 42 à tout juste au-dessous de 36 par millier d'habitants, soit une baisse de six points en sept ans, contre une de deux points pendant les vingt années précédentes. La diminution récente indique un fléchissement rapide dans certains pays. Toutefois, dans bien des pays cette tendance ne s'est presque pas du tout manifestée.

Dans les pays industrialisés, le taux de natalité a également subi une baisse, mais le taux de fléchissement de la taille de la famille (fécondité) diminue maintenant graduellement, et, dans quelque cas, on a même atteint le niveau de croissance zéro. (Le fléchissement du taux de fécondité semble toutefois s'accélérer dans les pays en voie d'industrialisation.)

INTRODUCTION

Le 5 août 1977, la Loi sur l'immigration de 1976 recevait la sanction royale. La Loi et le Règlement établi sous son empire sont entrés en vigueur le 10 avril 1978. Voilà l'aboutissement d'un processus commencé en septembre 1973 lorsque le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'immigration a commandé une étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada dont le livre vert sur l'immigration, discuté à l'échelle nationale, et, finalement, la nouvelle législation ont été l'épilogue.

Pour la première fois dans l'histoire de notre pays, la Loi sur l'immigration de 1976 établit les objectifs de la politique d'immigration. Nous avons pris le ferme engagement de lier le mouvement d'immigration à la conjoncture économique et aux besoins d'ordre démographique du Canada. L'exigence selon laquelle le gouvernement doit déterminer d'avance les futurs niveaux d'immigration constitue une autre des innovations qu'apporte la Loi. À cette fin, cette dernière stipule que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit déposer chaque année devant le Parlement un rapport sur les niveaux d'immigration, que ces niveaux soient fixés après avoir consulté les provinces et que les considérations d'ordre démographique pertinentes soient précisées. Le rapport qui suit vise à satisfaire à ces exigences.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE	2
A. Les tendances internationales	2
B. Les tendances canadiennes	8
II. LA POPULATION ACTIVE	18
A. La taille de la population active	18
B. La composition de la population active	19
C. L'incidence de l'immigration	19
III. LE PROGRAMME D'IMMIGRATION	24
A. La composition du mouvement	24
B. La destination des immigrants	27
C. Les entrepreneurs	29
D. Le partage des compétences	30
IV. LE NIVEAU	34
A. Le rôle du fédéral	34
B. La période visée	35
C. Les considérations d'ordre démographique	36

Rapport annuel sur les niveaux
d'immigration déposé au Parlement
1978

Annexe I

12. Quels mécanismes de consultation et de collaboration convient-il de créer pour améliorer les relations entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé en ce qui concerne le marché du travail?

1. Comment les gouvernements fédéraux et provinciaux et le secteur privé peuvent-ils collaborer au développement de l'information touchant le marché du travail, à l'intention des responsables tant de la planification des ressources humaines (dans les secteurs public et privé) que de l'orientation professionnelle et du counselling relatif à l'emploi?
2. Quelles modifications conviendrait-il d'apporter aux politiques et aux programmes de formation professionnelle pour faire face aux besoins du Canada dans les années 1980?
3. Comment doser les programmes et les ressources de la stratégie d'emploi pour faire face aux besoins des régions à chômage élevé tout en soutenant financièrement les activités qui contribuent au maintien de la croissance économique?
4. Quelle est l'étendue des difficultés que rencontrent les personnes défavorisées ou handicapées à trouver de l'emploi, et quelles mesures pourraient contribuer à faciliter leur accès à l'emploi? Jusqu'où peut-on aller avec les programmes de mesures positives?
5. Quels sont les obstacles à la mobilité géographique, et que peuvent faire les deux paliers de gouvernement, ainsi que le secteur privé, pour les surmonter? Que peut l'assistance à la mobilité pour faciliter le processus d'ajustement industriel?
6. De quelle manière pourrait-on mieux harmoniser le régime d'assurance-chômage et les autres programmes de sécurité sociale pour les années 1980?
7. Comment les gouvernements et le secteur privé pourraient-ils collaborer à la réduction du chômage et du sous-emploi au Canada?
8. Convendrait-il de modifier pour les années 1980 les modalités de sélection des immigrants en vigueur depuis 1967?
9. Que peut-on faire pour améliorer la qualité des emplois au Canada?
10. Quels types de liens doivent être créés entre les institutions oeuvrant sur le marché du travail et les mécanismes de consultation sectorielle qui se développent actuellement?
11. Comment clarifier les rôles fédéral et provincial dans le marché du travail et encourager la spécialisation et la complémentarité, de façon à augmenter l'impact à peu de frais?

aux besoins du marché du travail pendant plusieurs années et proposerait, à cette fin, un dosage donné de programmes fédéraux et provinciaux.

Initialement, ces accords généraux pourraient ne porter que sur certains programmes clés, mais, à mesure que le perfectionnement des mécanismes de collaboration et de consultation le permettrait, ils seraient graduellement étendus de façon à englober finalement tous les programmes fédéraux et provinciaux visant le marché du travail. La participation du secteur privé aux débats conduisant à la détermination du dosage approprié accroîtrait beaucoup la pertinence et les effets bénéfiques de ce dernier; il faudrait s'efforcer de trouver des moyens d'assurer cette participation.

2. Collaboration avec le secteur privé

Les relations entre les deux paliers de gouvernement et le secteur privé ont également beaucoup d'importance; ce dernier reste la source principale de la demande de main-d'oeuvre, si bien qu'une des principales fonctions des deux paliers consiste à aider le secteur privé à améliorer le fonctionnement du marché du travail. En effet, l'objectif fondamental qui inspire les pouvoirs publics doit être de servir de catalyseur pour que le secteur privé innove et apprenne à se suffire à lui-même.

Un exemple très récent et très prometteur de consultation et de collaboration avec les employeurs et les travailleurs, a été le travail accompli par les vingt-trois groupes de travail sectoriels et leur comité subéquemment établi pour consolider les recommandations des divers groupes. Le succès remporté à ce titre donne des motifs de se demander s'il ne serait pas désirable de créer des liens nouveaux et permanents, par secteur, entre les représentants des entreprises et des syndicats et les services fédéraux et provinciaux qui s'intéressent au marché du travail.

3. Mécanismes de consultation et de collaboration

Pour mieux réussir à améliorer le fonctionnement du marché du travail, un élément essentiel consiste à adapter la mise en oeuvre et le dosage des programmes aux besoins variés des diverses régions du pays. Par exemple, on peut s'attendre à ce que des programmes tels que le programme de formation et d'expérience professionnelles (PFEP) et le programme de crédit d'impôt à l'emploi (PCIE) stimulent davantage l'emploi du secteur privé dans les provinces dont l'économie est vigoureuse. A l'opposé, les programmes de création directe d'emplois, par exemple, le programme Canada au travail, conviendraient sans doute mieux aux régions du pays qui souffrent en permanence d'un taux de chômage élevé.

Dans le passé, certains mécanismes de consultation et de collaboration ont généré la poursuite de cet objectif au lieu de la faciliter. Par exemple, les dispositions relatives au financement et à la mise en oeuvre des accords fédéraux-provinciaux des programmes de formation ont été arrêtées sans tenir suffisamment compte des autres programmes visant le marché du travail, comme la création d'emplois.

Ces considérations nous inclinent à croire que les gouvernements devraient, à l'avenir, tenir davantage compte de la nécessité de varier le dosage des programmes selon la région visée. Pour y arriver, le gouvernement fédéral et chacune des provinces pourraient conclure un accord général qui exposerait une stratégie à adopter pour répondre

sans une compétence reconnue en la matière. Dans la mesure où les provinces veulent contribuer à part entière à l'élaboration des politiques et des programmes d'emploi fédéraux, le gouvernement fédéral doit pour sa part se sentir libre de se prononcer sur les activités provinciales qui influent sur le marché du travail.

L'élargissement des rôles joués par les provinces et le gouvernement fédéral depuis les années 1950 et 1960 met en lumière la nécessité d'efforts concertés. En fait, des étapes considérables ont déjà été franchies en vue d'obtenir une coordination accrue et une consultation mutuelle plus efficace, au moyen de réunions périodiques de ministres et de sous-ministres détenant des responsabilités en matière de marché du travail, d'emploi et d'assistance sociale, de réunions des comités des besoins en main-d'oeuvre ainsi que de diverses réunions spéciales portant sur des questions particulières. Plus récemment, des accords fédéraux-provinciaux ont été conclus dans les domaines de l'immigration et de la formation.

La question se pose de savoir quelles mesures supplémentaires peuvent être prises à court, à moyen et à long terme en vue de définir une approche mieux concertée.

En premier lieu, il conviendrait de se demander si les efforts sont suffisamment spécialisés. De toute évidence, les provinces doivent jouer le rôle principal dans le domaine de l'éducation, tandis que le gouvernement fédéral y jouera un rôle complémentaire en finançant d'importants programmes de formation qui visent à combler les pénuries en main-d'oeuvre qualifiée. A l'extrême opposé, le gouvernement fédéral joue le rôle principal dans le domaine du placement et de la mobilité. Certaines provinces ont récemment accepté d'appuyer l'intervention fédérale en permettant à leurs divers ministères et organismes d'utiliser les services de placement fédéraux.

Il y a eu une certaine confusion des rôles dans le domaine de l'orientation professionnelle. Le gouvernement fédéral considère qu'il s'agit là d'un domaine idéal où réduire la duplication et augmenter la complémentarité des efforts. Les provinces doivent évidemment jouer le premier rôle lorsqu'il s'agit d'offrir ces services dans les écoles. Le gouvernement fédéral peut, cependant, jouer un rôle de soutien important en communiquant aux intéressés, par le truchement des autorités scolaires, des données sur le fonctionnement du marché du travail et sur les emplois vacants, des analyses sur les aptitudes professionnelles demandées et d'autres conditions à remplir pour occuper divers emplois, etc. Le programme CHOIX, que l'Administration fédérale a créé et que les provinces utilisent, représente un exemple révélateur de ce genre de collaboration mutuelle. Quant à ceux qui ont cessé leurs études, qui se sont joints à la population active et ont besoin de conseils, le gouvernement fédéral peut et doit continuer à leur offrir des services de counselling.

La compétence globale du gouvernement fédéral en matière de gestion de l'économie nationale, avec les responsabilités qui en découlent à l'égard de l'emploi et du marché du travail, son rôle général, que lui attribue la constitution, en ce qui concerne le maintien de la collaboration et des liens entre les régions et la compétence première qu'il possède relativement aux obligations internationales du Canada ne peuvent être exercés sans une participation intégrale aux politiques et aux programmes du marché du travail et

des deux paliers de gouvernement dans le marché du travail. Fassest dans les deux sens si l'on veut harmoniser les interventions manifestement essentiel que la consultation et la coopération se fédéraux; elles accordent cependant rarement la réciprocité. Il est ment consultées quant à l'orientation des politiques et des programmes initiatives fédérales en ce domaine. Elles demandent à être pleine- Les provinces ont vite fait de critiquer les politiques et les

Les provinces ont compétence sur un vaste éventail de programmes qui exercent une influence sur le marché du travail. L'éducation n'est certes pas le moindre de ces secteurs, mais il convient de mentionner aussi les lois et règlements régissant les conditions, les heures et les relations de travail, pour ne nommer que les domaines les plus importants.

1. Rôles du gouvernement fédéral et des provinces

Questions exigeant une solution à longue échéance

Les primes versées aux particuliers qui déménagent pourraient bien être complétées par des primes qui seraient versées aux employeurs afin de les inciter à embaucher des travailleurs d'autres localités. La subvention transférable au titre du salaire pourrait jouer un grand rôle à cet égard: en vertu de cette formule, le travailleur licencié serait porteur d'un droit qui, moyennant certaines conditions soigneusement définies, vaudrait à son nouvel employeur une subvention au titre du salaire.

Une étude approfondie du programme de mobilité de la main-d'oeuvre est en cours. La possibilité d'utiliser le programme pour répondre directement aux suppressions d'emploi et aux expansions de l'embauchage prévues au chapitre de l'adaptation industrielle pour les dix prochaines années s'y trouve expressément étudiée.

Ce programme, qui vise les très petites entreprises, complètera les actuels programmes fédéraux et provinciaux d'aide aux entreprises. Aucune ADEL ne sera créée sans l'assentiment de la province concernée, de sorte que la question porte sur la meilleure façon d'assurer la complémentarité susmentionnée.

L'expérience du marché du travail et contribuera à créer de l'emploi dans le secteur privé. La subvention salariale sera payée à même les prestations d'assurance-chômage des jeunes qui y sont admissibles. Cette façon productive d'utiliser les fonds de l'assurance-chômage nous permettra de consacrer \$55 millions au programme, dont \$40 millions proviendront de la caisse de l'assurance-chômage.

Les engagements dont nous venons de faire état sont en tout point conformes aux principes stratégiques énoncés dans la section précédente.

La stratégie d'emploi et la réduction des dépenses fédérales

La stratégie d'emploi pour 1979-1980 visait avant tout à accroître l'emploi et à améliorer l'employabilité des Canadiens, en réaffectant les fonds rendus disponibles par la réduction des dépenses fédérales.

La stratégie, qui fait partie intégrante des programmes économiques destinés à stimuler et à soutenir la croissance du secteur privé, a mis l'accent sur l'aide à l'industrie pour qu'elle forme et emploie les Canadiens et notamment les jeunes chercheurs d'emploi.

Ce changement d'orientation qui, encore une fois, est tout à fait conforme aux principes stratégiques énoncés dans le présent document, soulève un certain nombre de questions importantes tant au chapitre des éléments de programmes qu'à celui de l'incidence de la redistribution des fonds de la stratégie d'emploi compte tenu des réduction de dépenses.

Ainsi, dans le cadre de la stratégie d'emploi, Canada au travail disposera d'un budget plus modeste et plus d'efforts seront consacrés aux programmes axés sur le secteur privé comme le programme de Crédit d'impôt à l'emploi et le programme de Formation et d'expérience professionnelle. Ces programmes auront sans doute une incidence considérable, quoique surtout dans les régions les plus industrialisées où les taux de chômage sont inférieurs.

Pour assurer l'équilibre de la stratégie et contrebalancer les changements qui ont été apportés au chapitre de l'assurance-chômage, il faut réaffecter les fonds de Canada au travail dans les régions les plus durement touchées par le chômage.

Tout en élargissant la "Composante de croissance économique" de Canada au travail, qui vise à promouvoir le développement aux niveaux régional et local, la stratégie d'emploi a permis le lancement du nouveau programme d'aide au développement économique local (ADEL). Les agences ADEL sont destinées à stimuler l'emploi dans le secteur privé et la mise sur pied de petites entreprises, et à susciter l'intérêt et l'engagement de la collectivité à ce processus.

Lors de la conférence des premiers ministres, en février derniers, l'engagement a été pris "d'accorder la priorité immédiate aux programmes de placement et de formation de la main-d'oeuvre et de les axer plus particulièrement sur les jeunes, les femmes, les travailleurs mis à pied, les groupes défavorisés et les secteurs les plus touchés par le chômage". Des ententes ont été signées avec toutes les provinces, sauf une, qui accordent une plus grande priorité aux programmes de formation qui débouchent sur des emplois productifs. Ces ententes soulignent en outre la nécessité d'une collaboration plus étroite entre les divers paliers de gouvernement en ce qui concerne l'établissement des priorités en matière de formation destinée à améliorer l'employabilité.

Dans le cadre de la stratégie d'emploi, \$101 millions ont été affectés à la seule formation professionnelle. De cette somme, \$20 millions seront consacrés à la mise en oeuvre, en collaboration avec les provinces et le secteur privé, de mesures qui aideront l'industrie à résoudre ses problèmes aigus de pénurie de main-d'oeuvre hautement qualifiée. Quarante-trois autres millions ont été réservés à la formation industrielle, et le solde de \$38 millions servira à payer les coûts de la formation industrielle en établissement.

L'engagement a en outre été pris d'explorer des méthodes originales d'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins de création d'emplois productifs.

Depuis lors, des projets pilotes ont été mis sur pied dans le cadre d'ententes sur le travail partagé; des 22 ententes qui ont été signées, 15 ont maintenant pris fin et les résultats font l'objet d'une évaluation.

En 1978-1979, quelques \$35 millions additionnels ont été affectés à la formation en raison de l'intégration des prestations d'assurance-chômage et des allocations de formation; par ailleurs, l'autorisation a été accordée de verser \$134 millions provenant de la caisse de l'assurance-chômage aux stagiaires admissibles aux prestations.

L'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins de création d'emplois se fera selon certaines lignes directrices bien définies; à l'heure actuelle, les consultations se poursuivent entre les deux paliers de gouvernement dans le but de mettre sur pied, d'ici peu, un projet pilote dans chacune des provinces.

Une autre initiative, le programme de formation et d'expérience professionnelles, permettra à plus de 63,000 jeunes d'acquérir de

D'aucuns soutiennent que le programme est encore trop axé sur l'aspect "distribution du revenu-aide sociale" et qu'il devrait revenir aux principes purs "d'assurance" sur lesquels il a été conçu à l'origine. Il est souvent avancé par ailleurs (et parfois par les mêmes personnes) que le programme ne devrait viser que les travailleurs véritablement dans le besoin et, plus précisément, que le versement des prestations devrait tenir compte du revenu total de la famille (selon des estimations voulant qu'en 1978, près de 75% des familles pouvaient compter sur deux salaires).

A long terme, il faudra réviser le concept même de l'assurance-chômage dans l'optique d'un système de sécurité sociale en développement, afin de délimiter plus clairement la "réponse aux besoins" de "l'assurance" proprement dite.

8. Soutien du revenu des chômeurs dans le contexte du régime de sécurité sociale
- La grande question qui est au centre des politiques de soutien du revenu et de redistribution des richesses demeure celle d'atteindre un certain équilibre entre d'une part, la réduction des difficultés d'ordre économique et social qui pèsent sur les chômeurs et d'autre part, l'incitation au travail productif.
- Les modifications qui ont été annoncées récemment au chapitre de l'assurance-chômage devraient permettre de réduire de beaucoup les coûts du régime et de faire disparaître de nombreux éléments négatifs quant à l'incitation au travail que comporte inévitablement tout programme de ce genre.
- Ces nouvelles tendances de la politique de création directe d'emplois, où, bien qu'à court terme par nature, les projets devront viser à résoudre des problèmes à long terme, doivent être élaborées et structurées au cours des années 1980. Cela veut dire notamment explorer d'autres façons de mettre en valeur les ressources de création directe d'emplois pour qu'elles puissent contribuer à la réorientation de la croissance économique et à la réduction des disparités régionales en ce qui concerne l'accès à l'emploi. Cela veut dire en outre axer la stratégie de création directe d'emplois sur les besoins de groupes bien définis sur le marché du travail.
- Plus particulièrement, il faudra accorder une attention spéciale aux besoins des collectivités qui seront les plus durement touchées par les impératifs de l'adaptation industrielle. Cette nécessité pourra même devenir le centre des initiatives de création directe d'emplois, à mesure que les éléments cycliques du chômage s'atténueront.
- Bien des gouvernements, y compris celui du Canada, ont lancé des programmes expérimentaux de subventions salariales, à titre de mesure de création d'emplois dans le secteur privé.
- Les programmes canadiens comme le programme de formation et d'expérience professionnelles (PFEP) et le programme de crédit d'impôt à l'emploi paraissent représenter des moyens économiques et très efficaces d'accroissement de l'emploi. Ils devront cependant faire l'objet d'une évaluation exhaustive avant que la décision soit prise de les maintenir ou de les élargir. Cependant ils ne sont pas susceptibles d'avoir un impact aussi important dans les régions à chômage élevé que la création directe d'emplois de nature para-publique.

Dans de nombreux cas cependant, les projets de création directe d'emplois ne constituent qu'un palliatif; à mesure que le phénomène du chômage prend de l'ampleur leur effet apparaît de plus en plus marginal. Cet état de choses appelait une réorientation des programmes fédéraux qui, en consultation avec les provinces, seront désormais davantage axés sur la croissance économique et pourront, en temps opportun, générer de l'emploi stable et auto-suffisant. Cette réorientation est la pierre angulaire de la stratégie d'emploi annoncée récemment par le gouvernement fédéral.

Les projets de création directe d'emplois axés sur la collectivité ont d'abord été entrepris en réponse au paradoxe suivant: d'une part, la main-d'oeuvre demeure oisive sur une base saisonnière ou cyclique et d'autre part, des biens ou des services essentiels ne sont pas offerts. Ces projets ont l'avantage de pouvoir être facilement axés sur des secteurs, des groupes ou des individus déterminés et ce, pendant une période définie. Aussi demeurent-ils un élément essentiel des stratégies visant les foyers de chômage.

Le gouvernement fédéral et les provinces ont, depuis de nombreuses années, assorti leurs politiques macro-économiques et sectorielles de diverses mesures de création directe ou indirecte d'emploi, afin de combler les écarts entre l'offre réelle de main-d'oeuvre et les niveaux d'emploi résultant de ces politiques.

7. Création d'emplois

L'immigration étant à la fois de compétence fédérale et provinciale, et ayant des répercussions importantes sur le marché du travail des provinces, il nous faudra continuer de travailler en étroite collaboration tant au plan de l'élaboration des politiques qu'à celui de l'administration des programmes.

Il conviendrait donc d'étudier l'opportunité d'autoriser l'entrée d'un plus grand nombre d'immigrants peu qualifiés, dans la mesure où ils présentent les qualités personnelles nécessaires pour s'adapter et prospérer au Canada.

En règle générale, le Canada s'est opposé au mouvement temporaire de travailleurs étrangers peu qualifiés, car l'expérience européenne en la matière a donné lieu à de graves perturbations sociales. Néanmoins, des travailleurs temporaires dans les domaines de l'agriculture et du service domestique sont venus en très grand nombre au Canada et il nous faudra veiller à ce que le mouvement ne prenne pas une ampleur indésirée.

Par ailleurs, nous prévoyons que vers le milieu des années 1980, le problème du contenu des emplois offerts aux Canadiens peut devenir crucial. En Europe, les immigrants ou les travailleurs "résidents" des pays en voie de développement occupent la plupart des emplois difficiles à combler. Pour ces travailleurs, le seul fait qu'ils puissent obtenir un emploi (que dédaigneraient les Canadiens) représente déjà une amélioration considérable par rapport à leur situation chez eux; et même s'ils sont mal rémunérés, ils trouvent quand même le moyen d'envoyer une partie de leurs économies à leur famille. Bien que d'importance secondaire pour la balance des paiements du pays hôte, ces transferts constituent souvent une partie importante de la réserve de devises du pays source.

Il faudra notamment prendre des mesures pour attirer en plus grand nombre les immigrants qui présentent un potentiel d'investissement, de même que ceux qui possèdent des compétences techniques ou administratives dont a besoin l'économie canadienne.

A mesure que seront élaborés les plans d'adaptation industrielle de la main-d'œuvre et mis en place les programmes de formation connexes, le Canada dépendra de moins en moins de l'immigration pour répondre à la demande de main-d'œuvre à court terme. En corollaire, il faudra mettre en place un système de sélection axé sur les prévisions à moyen terme plutôt que sur les données actuelles ou les tendances historiques du marché du travail.

La nouvelle Loi sur l'immigration, qui définit les objectifs de la politique d'immigration et comporte plusieurs nouvelles dispositions, pose les jalons d'une nouvelle orientation axée sur les besoins réels du pays. L'une des premières mesures a en ce sens été la signature d'ententes avec certaines provinces prévoyant des mécanismes de partage des responsabilités entre le Canada et les provinces en ce qui a trait à l'immigration et à l'admission des travailleurs temporaires.

6. Immigration

Enfin, il faudra examiner de plus près les diverses options intermédiaires entre la mobilité et les programmes qui permettent de "rester sur place". Par exemple, on a tout lieu de croire que l'injection massive de fonds fédéraux dans les régions à très fort taux de chômage a déjà modifié les intentions d'un grand nombre de migrants éventuels et contribué à ralentir le mouvement de migration de sortie, et même à accélérer le mouvement de migration d'entrée.

fonds de pension ne soient pas transférables, et diverses mesures réglementaires qui constituent autant d'entraves à la mobilité interprovinciale.

Il faudra également trouver des solutions à certains obstacles spéciaux à la mobilité et déterminer jusqu'à quel point les programmes gouvernementaux et les paiements de transfert entravent cette mobilité. Plus particulièrement, il faudra travailler sans relâche à lever les obstacles comme l'absence de normes uniformes pour l'octroi des licences ou des accréditations professionnelles, l'incompatibilité des divers systèmes provinciaux d'éducation, le fait que de nombreux

L'aide à la mobilité qui est offerte aux travailleurs pourra être assortie de mesures visant à inciter les entreprises, à recruter des travailleurs venus d'ailleurs. On pense notamment à la subvention transférable au titre du salaire, attachée aux particuliers mis à pied dans certaines circonstances bien définies, et percevables par tout nouvel employeur d'une autre région géographique. Pour inciter l'employeur à garder le travailleur et pour faciliter la réinstallation de celui-ci, la subvention pourra être versée pendant plus d'un an.

Pour remédier aux inconvénients qui résulteront des bouleversements du marché du travail qu'entraînera au cours de la prochaine décennie le processus d'adaptation industrielle, les programmes de mobilité devront être axés sur un double objectif: d'une part, faciliter le recrutement de la main-d'œuvre nécessaire aux entreprises en expansion et d'autre part, aider les travailleurs à se tirer d'affaire dans les cas particuliers de profondes perturbations.

Au cours des années 1980, la mobilité géographique interne, par rapport aux années 1960 et 1970, deviendra l'un des plus importants mécanismes d'adaptation des travailleurs. L'évolution de l'économie et du commerce exigera sans doute une réaffectation des ressources canadiennes basée sur des politiques d'adaptation industrielle et régionale. Le mouvement migratoire de la main-d'œuvre vers les secteurs en expansion constituera l'un des éléments principaux de cette adaptation.

5. Mobilité

Etant donné ces contraintes, il importe plus que jamais de porter à son efficacité maximale tout programme visant à aider ceux qui ont des besoins exceptionnels et de promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi au moyen de programmes de mesures positives. En offrant un service de présentation rapide, de qualité et axé sur les besoins de l'employeur, on visera à créer un climat dans lequel les employeurs accepteront plus facilement les travailleurs qui ont des besoins exceptionnels mais peuvent exécuter de façon satisfaisante les tâches qui justifient leur embauchage.

soutien consacré aux groupes particuliers.

La Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada a effectué des études approfondies afin de déterminer quelles aptitudes servent réellement à l'exécution du travail et à quel point ces aptitudes sont communes à diverses professions. Ces études, sur les "Aptitudes générales" ont déjà permis de modifier en profondeur les programmes d'études des cours préparatoires à la formation professionnelle. Des études supplémentaires devraient aboutir, dans la première moitié des années 1980, aux résultats suivants:

- a) mise au point d'un régime d'achat de cours de développement d'aptitudes bien définies, pour compléter la méthode actuelle d'achat de cours professionnels;
- b) détermination des aptitudes transportables d'un métier à l'autre, afin que les clients puissent facilement passer de professions où la demande est faible à d'autres où la demande est forte.

4. L'adéquation de l'offre à la demande de travail

Le rassemblement et la dissémination de renseignements exacts, suffisants et à jour sur l'évolution de l'offre et de la demande de travail constitue la principale question stratégique posée aux organismes chargés d'assurer la concordance des travailleurs et des emplois. Cette observation confirme la valeur des arguments présentés dans le paragraphe de la partie II, sous le titre "La clef d'un meilleur fonctionnement du marché du travail: une information accrue".

Le processus de placement (y compris le counselling offert aux travailleurs qui font face à un marché du travail de plus en plus complexe), bénéficiera de l'informatisation des renseignements sur les postes vacants, qui accroîtra la rapidité avec laquelle les vacances peuvent être comblées et élargira le champ de recherche tant des employeurs que des chercheurs d'emploi. Des mesures ont été prises pour informatiser d'abord en certains endroits l'inscription, l'accès et l'affichage des offres d'emploi; dès que l'évaluation des résultats obtenus aura permis d'identifier le système le plus efficace, une haute priorité sera accordée à l'extension du système à l'échelle nationale.

Pour tout service d'emploi gouvernemental, le problème se pose de réaliser un équilibre satisfaisant entre les efforts déployés pour servir certains clients particulièrement difficiles à placer et les efforts que mérite le service de la clientèle ordinaire. En période prolongée de chômage élevé, il sera sans doute difficile de faire mieux que de maintenir le niveau des ressources consacrées aux clients défavorisés, en évitant toute modification brusque à l'étendue du

Les politiques fédérales actuelles sur lesquelles est fondé le financement des programmes de formation ont déjà fait l'objet d'une évaluation et de consultations approfondies avec les gouvernements provinciaux. Il en découle en premier lieu une modification de l'ordre d'importance des divers objectifs, qui se traduit par l'adoption de mesures visant à encourager la formation d'ouvriers qualifiés, notamment la formation industrielle, et à diminuer progressivement la contribution fédérale aux cours de rattrapage pour adultes. La deuxième réorientation qui en découle consiste à attribuer désormais des fonds, en sus des minimums garantis, aux régions du pays où la croissance de l'emploi est la plus forte et où les possibilités d'emploi sont plus abondantes. En outre, dans les régions à chômage élevé, il conviendrait d'étudier l'opportunité d'établir un lien institutionnel entre les activités de formation professionnelle et la mobilité géographique entre le lieu de formation et les régions qui connaissent une croissance de l'emploi.

Les gouvernements devraient inciter plus activement le secteur privé à pousser plus avant, en consultation avec eux, le processus de planification de ses ressources humaines, peut-être par l'entremise des associations sectorielles. L'approbation des demandes de visa d'emploi, par exemple, pourrait être liée plus étroitement à une promesse, faite par l'employeur, de faciliter la formation de Canadiens, ce qui réduirait d'autant la nécessité de faire ensuite venir des travailleurs de l'étranger.

Au coeur de cette question, il y a le lien plus étroit à établir entre les politiques commerciales et industrielles et les mesures à prendre pour susciter, de la part des secteurs concernés, des activités de formation dont l'importance permettrait à des Canadiens, dans la mesure du possible, de combler les postes vides. Ces mesures seront fondées sur une participation accrue des associations d'employeurs et des groupes sectoriels, et sur la prise en charge, par l'industrie, de ses responsabilités quant au développement des compétences indispensables à ses effectifs. Les mesures visant à accroître la formation industrielle d'ouvriers très qualifiés revêtent une importance toute spéciale pour le secteur de la fabrication, où le volume du perfectionnement des compétences est tombé dans le passé à un niveau très inférieur à celui des besoins des entreprises; des initiatives ont déjà été prises en ce sens.

Les mesures qui visent à accroître la formation industrielle obligeront à apporter plusieurs modifications importantes aux programmes. Il faudra notamment encourager les employeurs à garder leurs apprentis pendant les périodes de ralentissement cyclique ou dans d'autres situations qui occasionnent des mises à pied. Il est prouvé qu'une fois mis à pied, un grand nombre d'apprentis obtiennent d'autres emplois, qui souvent ne s'apparentent pas aux métiers qu'ils apprenaient, et ne retournent jamais à leurs postes d'apprentissage.

En conséquence, les programmes fédéraux de formation de la main-d'oeuvre ont jusqu'ici du mettre trop l'accent sur la formation minimale et les cours préparatoires à la formation professionnelle, au détriment de la formation de travailleurs hautement qualifiés.

Malgré leur niveau d'études généralement élevé (et, par conséquent, leurs grandes exigences en ce qui concerne leur vie professionnelle), trop de diplômés sont mal préparés à entrer sur le marché du travail, comme vient de le prouver une étude du système d'éducation canadien récemment effectuée par l'OCDE.

Le bon fonctionnement du marché du travail dépend, entre autres facteurs, d'une adéquation raisonnable entre la formation et les compétences de la population active, d'une part, et les besoins de l'économie, d'autre part. L'évolution technologique, en particulier, et la nécessité qui en découle d'encourager la réaffectation des ressources vers des secteurs de productivité accrue inclinent à croire que la formation générale et la formation industrielle deviendront forcément, à long terme, un élément de plus en plus important de la politique économique.

3. Formation et employabilité

C'est donc dans le domaine des projections de l'offre de travail par profession, et des déséquilibres potentiels, que des efforts concertés et soutenus sont nécessaires d'ici aux années 1980. Du succès de cette entreprise dépendra la définition d'objectifs mieux articulés pour les politiques et programmes canadiens d'immigration, du marché du travail et d'emploi.

Malgré les progrès réalisés et les succès modérés obtenus jusqu'ici, les prévisions par profession restent éloignées de la perfection et l'on n'a pas tiré tout le parti possible de celles dont on disposait. Le manque de prévisions à moyen terme sur l'offre de main-d'oeuvre par profession constitue la principale lacune: sans elles, il est impossible de prévoir nettement les déséquilibres qui se produiront à moyen terme. Cependant ce sont précisément ces déséquilibres que visent les programmes de main-d'oeuvre et qui fondent les plans de carrière; l'absence de données précises à leur sujet réduit de beaucoup l'utilité des projections actuelles.

de planification des effectifs des entreprises privées ou des associations professionnelles qui veulent établir des programmes de formation en cours d'emploi et des politiques de recrutement du personnel efficaces, ainsi qu'aux particuliers désireux de se tracer un plan de carrière.

1. Les groupes de travail sectoriels

La pierre angulaire du programme économique fédéral est que la croissance économique du Canada repose sur la position concurrentielle du secteur privé. Les premiers ministres ont explicitement endossé ce principe lorsqu'ils ont décidé, à la conférence de février 1978, l'établissement de vingt-trois groupes de travail sectoriels chargés d'aviser les gouvernements et le secteur privé quant aux moyens d'améliorer la position concurrentielle des secteurs visés. Les recommandations des groupes de travail ont porté non seulement sur lesdits secteurs, mais aussi sur des domaines "contextuels" plus larges, dont les "politiques du marché du travail".

Dans ce dernier domaine, les principales recommandations des groupes de travail visaient l'augmentation des ressources consacrées à la formation professionnelle dans les métiers hautement qualifiés, l'accroissement de l'importance accordée à la formation en milieu industriel, le traitement électronique des données utilisées par la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada pour réaliser l'adéquation des compétences et des emplois, l'accroissement des ressources et de la souplesse des programmes de mobilité, et l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins de développement.

Dans la présentation qui suit les principaux éléments d'une stratégie du marché du travail, les orientations proposées reflètent largement les recommandations des groupes de travail sectoriels.

2. La clef d'un meilleur fonctionnement du marché du travail : une information accrue

Des renseignements exacts, complets et à jour touchant le marché du travail constituent un élément indispensable de la planification et de la mise en oeuvre des politiques et des programmes actifs de main-d'oeuvre dans les secteurs public et privé. Il s'agit essentiellement de données sur la population active et sur les emplois disponibles, tant aujourd'hui que demain. Les gouvernements ont besoin de ces données pour planifier leurs programmes et les particuliers, pour tracer le plan de leur vie active.

Il est essentiel pour les gouvernements de disposer de projections quant à l'évolution du marché du travail, tout spécialement en ce qui concerne la planification de l'éducation et de l'orientation professionnelle. Ces projections sont aussi indispensables aux services

Note: Il ne sera pas question dans le présent document des questions relatives au volume d'immigration; ces questions sont soulevées dans le document "Niveau d'immigration" récemment déposé au Parlement (voir l'Annexe I).

c) Qualité des emplois

La concurrence internationale. La concurrence actuelle s'intensifiera à la suite des négociations commerciales multilatérales. Dans ce cadre, les programmes gouvernementaux visant à accroître la mobilité de la main-d'œuvre ou à réduire les obstacles à cette mobilité prendront une importance accrue.

L'écart qualitatif croissant entre les genres d'emplois et les aspirations professionnelles constituera une des difficultés engendrées par l'évolution structurelle du marché. Ceci peut contribuer à accroître l'insatisfaction professionnelle et, de ce fait, à une diminution de la productivité.

L'économie tend à créer plus d'emplois dans les secteurs où les salaires sont bas que dans ceux où la rémunération est élevée. Cette situation résulte d'un déplacement du marché vers le secteur tertiaire, malgré la croissance considérable de l'emploi qu'ont connue les secteurs publics et para-publics, qui offrent généralement de "bons" emplois, si l'on en juge par les salaires, les conditions de travail, les avantages sociaux, la sécurité d'emploi et les possibilités d'avancement. Sur dix nouveaux emplois offerts dans le secteur privé, trois seulement peuvent être classés comme bons d'après les critères susmentionnés, selon M. Eli Ginzberg, président de la Commission nationale pour la politique de main-d'œuvre des Etats-Unis. En outre, contrairement à ce qu'on voyait auparavant, l'écart entre les salaires élevés et peu élevés s'accroît.

Etant donné ces tendances et celles que nous avons décrites plus haut, la concurrence dont les "bons" emplois font l'objet s'intensifiera; cependant, l'absence de motivation au travail (et donc une productivité réduite) est susceptible de poser un problème d'importance croissante. Au cours des années à venir, il sera peut-être nécessaire d'accorder une haute priorité à l'accroissement de la motivation au travail par l'enrichissement des tâches et une plus grande démocratie industrielle.

d) En même temps, il conviendra d'adapter judicieusement le programme d'immigration à l'évolution du marché du travail, et notamment de s'assurer que les travailleurs canadiens ne perdent ni ne se voient refuser aucun emploi en raison des critères de sélection des immigrants. En particulier, la question se posera à savoir s'il faudra toujours rechercher des immigrants hautement qualifiés, compte tenu du grand nombre de jeunes Canadiens bien éduqués qui aspirent à ce type d'emploi. Il conviendrait d'étudier l'opportunité de réorienter les critères de sélection des immigrants afin de favoriser les entrepreneurs, les réfugiés, les personnes qui ont de la parenté au Canada, et celles qui font preuve d'intelligence, de détermination et d'aptitudes personnelles.

Une des principales tâches dont le Canada devra s'acquitter pendant les années 1980 consistera à poursuivre la modernisation de sa structure économique et à adapter ses institutions aux défis que pose

b) Evolution de la distribution de la population active par secteur, par profession et par région

La création de débouchés supplémentaires pour les travailleurs défavorisés mérite une attention toute spéciale. L'ampleur des difficultés auxquelles ces travailleurs font face aura été augmentée par une longue période de chômage élevé, qui rendra relativement plus difficile aux marginaux d'obtenir un emploi stable.

Dans l'hypothèse d'une forte croissance de la population active, il faudra qu'environ 2 millions d'emplois soient créés d'ici 1985 pour que le taux de chômage baisse jusqu'à 5,5 pour 100 dans la même période. Cela représente approximativement 280,000 emplois nouveaux ou 2,7 pour 100 par année.

L'économie sera toujours confrontée au problème d'assurer une croissance de l'emploi assez élevée non seulement pour absorber la croissance de la population active, mais aussi pour résorber le chômage. La tâche devrait, cependant, être moins difficile à remplir pendant les années 1980 que pendant les années 1970. Dans l'hypothèse d'une faible croissance de la population active, l'économie devra engendrer approximativement 1,8 millions d'emplois nouveaux pour que le taux de chômage baisse jusqu'à 5,5 pour 100 d'ici à 1985 (environ 260,000 ou 2,5 pour 100 par année, pourcentage comparable à ceux atteints au cours des 25 dernières années).

a) Création d'emplois

Incidences des questions d'offre et de demande de main-d'oeuvre

- Dans l'hypothèse d'un taux de croissance annuel de la population active peu élevé (1,9 pour 100), en 1978, à 12,6 millions en 1985. Dans l'hypothèse d'un taux plus élevé (2,2 pour 100), la population active atteindra les 12,9 millions en 1985. Dans les deux cas, ces taux de croissance sont inférieurs à la moyenne annuelle que nous avons connue depuis 1971 (3,4 pour 100).
- Il semble raisonnable de supposer que le taux de participation des femmes augmentera en moyenne d'environ 1,0 pour 100 par année, si la croissance de l'emploi se maintient, et d'environ 0,5 pour 100 par année, si la croissance de l'emploi diminue.

- La demande des autres services vient de l'accroissement de la production de biens, de l'augmentation du revenu disponible des particuliers ou de sources étrangères comme le tourisme. Elle dépendra donc de façon décisive des mesures fiscales et financières adoptées.
 - Dans la mesure où la croissance de l'emploi du secteur tertiaire privé se révélera insuffisante, à longue échéance, pour absorber l'accroissement de la population active, il faudra peut-être reconsidérer les politiques d'emploi de fonctionnaires. (C'est ce qu'on a fait aux Etats-Unis, du moins à l'échelon fédéral.) Il peut notamment se révéler nécessaire au cours des années 1980 de créer des emplois "publics", à l'intention particulièrement des individus ou des collectivités défavorisées.
 - Les disparités régionales continueront sans aucun doute encore, pendant les années 1980, à avoir une influence importante et complexe sur la demande de main-d'oeuvre. Il faudra donc mettre en oeuvre des politiques et programmes de développement économique innovateurs et plus efficaces que les précédentes, surtout dans les régions situées à l'est de la rivière des Outaouais, et (notamment en ce qui concerne les autochtones), au nord des autres provinces et dans les territoires, si l'on veut y réduire les taux de chômage élevés d'aujourd'hui.
-
- Offre de main-d'oeuvre
- Le nombre de ceux qui quittent l'école pour chercher un emploi commencera à décroître au début des années 1980, ce qui ralentira la croissance de la population active.
 - La population active vieillira puisque la proportion de cette dernière que représentent les 15-24 ans baissera de 27 pour 100 en 1977 à 19 pour 100 en 1990, tandis que la proportion des 25-44 ans s'élèvera de 45 à 57 pour 100. En même temps, le niveau d'études moyen de la population active connaîtra une hausse, à mesure que les jeunes travailleurs plus instruits remplaceront leurs aînés (on estime qu'en 1986, 42 pour 100 des travailleurs débutants auront fait au moins certaines études postsecondaires.

L'opinion est aujourd'hui partagée quant à l'ampleur des difficultés, des problèmes et des défis auxquels l'économie du Canada sera confrontée au cours des années 1980. De ces débats, se dégagent un certain nombre de thèmes dominants. Parmi ces derniers, les suivants intéressent les politiques de l'emploi et du marché du travail.

Demande de main-d'oeuvre

- L'évolution des avantages comparatifs des divers pays en matière de commerce international entraînera un bouleversement de l'importance relative des différentes industries canadiennes des secteurs de la fabrication et de la transformation et, ce qui est peut-être encore plus important, un changement marqué de la répartition des rôles entre les régions du pays. Ce processus peut même s'accélérer de façon appréciable à la suite de la ronde actuelle des négociations commerciales multilatérales (MTN).

- On peut sans doute s'attendre à de fortes hausses de l'emploi dans les secteurs de la fabrication et de la transformation; ces hausses ne suffiront cependant pas à combler l'écart qui existe entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre.

- Dans le secteur primaire, l'accroissement des possibilités d'emploi dans le domaine de l'énergie sera vraisemblablement compensé en partie par les pertes dans les autres domaines, notamment l'agriculture.

- Au cours des trente dernières années, la croissance de l'emploi a eu lieu surtout dans le secteur tertiaire, c'est-à-dire dans les services. Or, la croissance future des services publics et para-publics sera limitée par deux facteurs principaux:

a) une diminution du taux de croissance de la population, qui se traduit par une diminution de la demande de services; et

b) les politiques de réduction des dépenses adoptées par les gouvernements.

L'objet du présent document est d'examiner les défis et les possibilités que l'avenir réserve au marché du travail de notre pays et de proposer, comme matière à réflexion et à débat, certaines options éventuelles et orientations futures de nature à permettre au Canada de tirer pleinement profit de ces défis et possibilités.

Par ces mesures diverses, le gouvernement vise à intégrer davantage le Programme d'assurance-chômage et les différents programmes d'emploi, afin que les opérations de l'Administration fédérale dans le domaine du marché du travail deviennent de plus en plus complémentaires.

En outre, l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins de développement, autorisée par le bill C-27, sert déjà à la formation. Une décision sera bientôt prise quant à l'avenir du travail partagé, dont l'efficacité fait actuellement l'objet d'une évolution. L'Administration effectuera sous peu des expériences comportant l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins de création d'emplois, notamment pour trouver aux jeunes des emplois dans le secteur privé, dans le cadre du programme de formation et d'expérience professionnelles.

Ces modifications représentent une étape de la réorientation de l'intervention fédérale sur le marché du travail; elles s'inscrivent dans une stratégie qui vise, à long terme, à réduire la dépendance des Canadiens envers l'Etat et à les aider à tirer de leur vie active une satisfaction légitime.

- Rationalisation du financement des prestations complémentaires accordées en raison de la durée de l'emploi, de façon que le coût en soit partagé entre les employeurs, les employés et l'Administration, comme c'est actuellement le cas pour les prestations initiales, puisque les deux genres de prestations sont liés à la durée de l'emploi assurable occupé.

- Recouvrement des prestations versées aux prestataires qui ont des revenus élevés, de façon que la répartition des ressources corresponde davantage aux besoins de chacun.

- Réduction du taux des prestations de 66 et 2/3 à 60 pour 100 des gains hebdomadaires assurables, afin que le chômeur soit moins enclin à rester en chômage.

- Augmentation du minimum des gains assurables, afin d'accroître les incitations au travail.

- Conditions d'admissibilité plus difficiles imposées aux nouveaux venus sur le marché du travail et ainsi qu'à ceux qui y reviennent, afin d'inciter ces prestataires à travailler de façon plus stable.

- Conditions d'admissibilité plus difficiles imposées à ceux qui établissent plus d'une période de prestations par année, afin de briser le cycle de dépendance envers l'assurance-chômage que certains prestataires ont établi.

Voici en quoi elles consistent:

Les modifications apportées au programme d'assurance-chômage permettront à l'Etat d'économiser environ 675 millions de dollars en 1979-1980 et 885 millions en 1980-1981. Lorsqu'elles seront mises en oeuvre intégralement, en 1980-1981, elles permettront au secteur privé d'économiser 50 millions de dollars.

Telles sont les mesures actuellement proposées par le gouvernement fédéral afin de stimuler directement l'emploi; il faut y ajouter les mesures prises pour stimuler la croissance économique et industrielle, qui créent encore d'autres possibilités d'emploi.

Au total, la stratégie dispose, pour 1979-1980, d'un budget de 710 millions de dollars et elle devrait donner 113,000 années de travail ou de formation à 368,000 personnes. Les 710 millions de dollars se répartissent comme suit: 570 millions dépensés en espèces, 100 millions de dollars en recettes fiscales non perçues et 40 millions de dollars du compte d'assurance-chômage affectés au programme de formation et d'expérience professionnelle.

La Stratégie d'emploi prévoit en outre de nouvelles mesures visant à faire face à l'évolution et à la croissance de l'industrie, notamment les subventions transférables au titre du salaire, et un programme d'aide à la mobilité adapté à cette stratégie industrielle.

- Maintien de la composante "Croissance économique" du programme de création directe d'emplois Canada au travail, afin de susciter des possibilités de croissance régionale et locale, et maintien du programme Canada au travail axé sur la collectivité, en visant davantage à réduire les incidences du chômage dans les localités les plus durement frappées.

- Elargissement des programmes offerts à l'intention des personnes et des collectivités défavorisées, afin de stimuler l'esprit d'initiative des intéressés au moyen du nouveau programme d'Aide au développement économique local et du programme d'Aide à la création locale d'emplois.

- Elargissement des programmes d'emploi destinés aux jeunes, en complément au programme ci-dessus.

Le programme de redressement économique du gouvernement fédéral, annoncé le 1^{er} août par le Premier ministre, repose sur un principe fondamental: la croissance économique du Canada repose principalement sur la compétence et la capacité concurrentielle du secteur privé. Les premiers ministres ont reconnu l'importance de ce principe lors de leur conférence de février dernier quand ils ont décidé l'établissement de groupes de travail sectoriels chargés de faire des recommandations sur la façon de renforcer la situation concurrentielle de l'industrie canadienne. Il découle de ce principe la nécessité de réduire la part du gouvernement dans le revenu national, afin de stimuler le dynamisme des entreprises et d'augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs.

Appliqué au marché du travail, ce principe signifie que les interventions des pouvoirs publics doivent spécifiquement viser à un effet catalytique générateur d'autosuffisance. Du côté de la demande de main-d'oeuvre, il faut mettre désormais l'accent sur le développement de l'emploi dans le secteur privé, en aidant les entreprises à employer des Canadiens et, tout spécialement, les jeunes chercheurs d'emploi. Du côté de l'offre, il faut déployer des efforts constants en vue d'encourager le plus possible la population active à travailler et d'écartier les obstacles à l'emploi qui peuvent découler de la non-possession des compétences en demande.

Dans le domaine du développement de l'emploi, le gouvernement a présenté, en septembre, sa nouvelle Stratégie d'emploi pour 1979-1980, élargie et réorientée par rapport à l'année dernière. Conformément à la décision prise par le gouvernement de réduire ses dépenses, les fonds supplémentaires affectés à la Stratégie d'emploi proviennent de crédits économisés dans toute l'Administration fédérale. Voici, en résumé, les points saillants de cette stratégie:

- Mise à jour du programme de Crédit d'impôt à l'emploi, afin de diminuer le coût de la main-d'oeuvre qui occupe des emplois nouveaux.
- Élargissement du programme de Formation industrielle, qui comprendra un élément spécial visant à aider les employeurs à surmonter les pénuries aiguës en main-d'oeuvre qualifiée.
- Élargissement du programme de Formation et

d'expérience professionnelles, afin d'inciter les employeurs à offrir une expérience utile de travail à ceux qui arrivent sur le marché du travail, de façon à ainsi éliminer l'une des barrières les plus importantes à l'emploi des jeunes Canadiens.

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

1	Introduction
5	Première partie - Les années 1980: problèmes et défis
5	Demande de main-d'oeuvre
6	Offre de main-d'oeuvre
7	Incidences des questions d'offre et de demande de main-d'oeuvre
10	Deuxième partie - Vers une stratégie
10	1. Les groupes de travail sectoriels
10	2. La clef d'un meilleur fonctionnement du marché du travail: une information accrue
11	3. Formation et employabilité
13	4. Aéquation de l'offre à la demande de travail
14	5. Mobilité
15	6. Immigration
16	7. Création d'emplois
17	8. Soutien du revenu des chômeurs dans le contexte du régime de sécurité sociale
19	Troisième partie: Questions actuelles et orientation des politiques
19	Engagements qui découlent de la conférence de février des premiers ministres
20	La stratégie d'emploi et la réduction des dépenses fédérales
21	Questions exigeant une solution à longue échéance
21	1. Rôles du gouvernement fédéral et des provinces
23	2. Collaboration avec le secteur privé
23	3. Mécanismes de consultation et de collaboration
25	Questions méritant une étude plus approfondie

Document du travail

**Conférence
des premiers ministres
sur l'économie**

Du 27 au 29 novembre 1978

Politiques du marché du travail
Commission de l'emploi et de l'immigration
du Canada

